

Ylimpien laillisuusvalvojien toimivalta ja tehtävät sähköisessä hallinnossa

Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
Hallinto-oikeus
Pro gradu -tutkielma
Laatija: Lotta Majewski
Ohjaajat: Ida Koivisto, Riikka Koulu
Elokuu 2021

Tiivistelmä

Tiedekunta: Oikeustieteellinen tiedekunta

Koulutusohjelma: Oikeustieteen maisterin koulutusohjelma

Opintosuunta: Hallinto-oikeus

Tekijä: Lotta Majewski

Työn nimi: Ylimpien laillisuusvalvojien toimivalta ja tehtävät sähköisessä hallinnossa

Työn laji: OTM-tutkielma

Kuukausi ja vuosi: Elokuu 2021

Sivumäärä: II + 66

Avainsanat: laillisuusvalvonta, oikeuskansleri, oikeusasiamies, sähköinen hallinto, digitalisaatio, hallintodigitalisaatio, julkinen tehtävä, julkinen hallintotehtävä, hyvä hallinto

Ohjaaja tai ohjaajat: Ida Koivisto, Riikka Koulu

Säilytyspaikka: Helsingin yliopiston keskustakampuksen kirjasto – oikeustiede

Muita tietoja:

Tiivistelmä:

Ylimmät laillisuusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja oikeusasiamies, valvovat lähtökohtaisesti kaikkea viranomaistoimintaa ja julkisen vallan käyttöä. Tämän lisäksi ylimmät laillisuusvalvojat voivat valvoa yksityistä toimintaa, jos se täyttää perustuslain 108 § ja 109 §:n mukaisen julkisen tehtävän tai perustuslain 124 §:n nojalla siirrettävän julkisen hallintotehtävän edellytykset. Julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän määritelmät ovat pitkälti perustuslakivaliokunnan ja oikeuskirjallisuudessa esitetyn laintulkinnan varassa.

Ylimmät laillisuusvalvojat valvovat viranomaistoimintaa kanteluiden, omien aloitteiden sekä tarkastusten muodossa. Kantelut muodostavat suurimman osan viranomaisvalvonnasta. Kanteluiden määrä on kasvanut tasaisesti, jonka vuoksi muusta valvonnasta on jouduttu säästämään resursseja kanteluiden tutkimiseen. Kantelut myös ohjaavat valvontaa. Monet omat aloitteet ja tarkastukset on aloitettu kanteluiden pohjalta.

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat antaneet merkittäviä ratkaisuja koskien hallintodigitalisaatiota. Ratkaisuissa on otettu kantaa viranomaisen päätöksenteossa käyttämien sähköisten järjestelmien käytön lainmukaisuudesta, yhdenvertaisuudesta sekä järjestelmien toiminnallisuuksien lainmukaisuudesta. Viranomaisreaktio on kuitenkin ollut vaihtelevaa. Jos ylimmän laillisuusvalvojan ratkaisussaan esittämät kehitysehdotukset liittyvät jo käytössä olevan sähköisen järjestelmän korjaamiseen, korjaustarve on saatettu torjua vetoamalla kustannustehokkuuteen. Suositusluontoiset ratkaisut joutuvat vastakkain viranomaisen kustannussäästöintressien kanssa.

Laillisuusvalvonnan perus- ja ihmisoikeuksia ja hyvää hallintoa painottava näkökulma törmää sähköistä hallintoa valvottaessa kustannustehokkuuteen ja säästötavoitteisiin. Säästöpolitiikka ja oikeusturvavaatimukset asettavat viranomaiselle vastakkaisia vaatimuksia. Sähköisen hallinnon hankitojen kustannukset ovat merkittävä rahallinen panostus viranomaiselta, ja projekteihin sitoudutaan pitkiksi ajoiksi. Ristiriitaa ehdotetaan lieventävän kohdistamalla valvonta tahoon, jolla on parhaat valmiudet tehdä muutoksia ja hyvän hallinnon mukaisia ohjelmistoja, eli ohjelmistokehittäjiin.

Valvontavallan ylettämistä yksityisiin ohjelmistokehittäjiin tarkastellaan hankintamenettelyn, julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän kautta. Valvonnan kohteena olevan julkisen vallan havaitaan häivettyvän julkisen ja yksityisen sektorin toiminnan lähentyessä toisiaan. Valvottava hallinto ei myöskään pelkisty julkisen vallan käytöksi, vaan sisältää myös puhtaan hallinnollisia valvontakohteita.

Tämä luo haasteita valvonnan kohdistamiselle oikeaan paikkaan. Sähköisen hallinnon laillisuusvalvonnalle asettamat haasteet heijastelevat laajempaa yksityisen ja julkisen toiminnan sekoittumisen trendiä.

1. JOHDANTO	1
1.1. Muuttuva hallinto laillisuusvalvonnan kohteena	1
1.2. Tutkimuskysymykset ja metodi	5
<i>1.2.1. Tutkimuksen rakenne</i>	<i>5</i>
1.3. Kirjallisuuskatsaus laillisuusvalvontaan	6
1.4. Sähköisen hallinnon terminologiaa	8
2. YLIMPIEN LAILLISUUSVALVOJIEN TOIMIVALTA JA TEHTÄVÄ	12
2.1. Laillisuusvalvojien päällekkäinen toimivalta	12
2.2. Toimivallan rajat	15
2.3. Toimenpiteet	17
2.4. Kantelupainotteinen valvonta	20
2.5. Oma-aloitteinen valvonta ja tarkastus	22
3. VIRANOMAISVALVONNAN NYKYTILA SÄHKÖISESSÄ HALLINNOSSA	24
3.1. Ratkaisukäytännön piirteitä	24
3.2. Sähköisen järjestelmän käytön lainmukaisuus	26
3.3. Yhdenvertaisuus sähköisessä hallinnossa	27
3.4. Sähköisen järjestelmän lainmukaisuus	28
3.5. Viranomaisreaktio sähköisten järjestelmien valvonnassa	31
4. SÄHKÖISEN HALLINNON TAVOITTEET JA LAILLISUUSVALVONTA	35
4.1. Sähköisen hallinnon kustannustehokkuus ja laillisuusvalvonta	35
4.2. Kustannustehokkuus julkisissa hankinnoissa	39
5. YKSITYISEN TEKEMÄ OHJELMISTOKEHITYS LAILLISUUSVALVONNAN KOHTEENA	43
5.1. Virkamieshallinnon periaate ja sähköinen hallinto	43
5.2. Ohjelmistotuotantoprosessin ja hankintamenettelyn valvonta	45
5.3. Ohjelmistokehitys yksityisellä julkisena tehtävänä	47
5.4. Julkinen hallintotehtävä	48
6. LOPUKSI	52
LÄHTEET	57

Lyhenteet

PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
EOAL	Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002)
VnOKL	Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000)
VM	Valtionvarainministeriö
OM	Oikeusministeriö
PeV	Perustuslakivaliokunta
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
AOA	Apulaisoikeusasiamies

1. JOHDANTO

1.1. Muuttuva hallinto laillisuusvalvonnan kohteena

Julkisen vallan käyttö tapahtuu enenevässä määrin digitaalisten apuvälineiden kautta. On kiistatonta, että digitalisaatio hallinnossa ei ole ohimenevä tähdenlento, vaan megatrendi. Hallitus linjasi julkisen hallinnon sähköisen asioinnin ja viestinvälityksen sekä digitaalisten palvelujen ensisijaisuudesta tammikuussa 2018, tavoitteenaan tehdä sähköisestä asioinnista ensisijaista oikeushenkilöille.¹ Valtionvarainministeriö on laatinut päivitetyn tiekartan digitaalisista asiointipalveluista vuosille 2019–2023, jonka tarkoituksena on mm. korostaa digipalvelun ensisijaisuutta palvelun tarjonnassa ja käytössä.² Vuonna 2020 julkishallinnon sähköinen asiointi nousi entistä keskeisempään asemaan – poikkeusolojen vuoksi viranomaisissa paikan päällä tapahtuvaa asiakaspalvelua rajoitettiin, liikkumisrajoitukset astuivat voimaan ja etätyön teko yleistyi sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Pandemian on esitetty kiihdyttäneen digitalisaatiota entisestään.³ Asiointi sähköisesti on vuonna 2021 enemmän sääntö

¹ Valtiovarainministeriö 2021; Valtionvarainministeriön internet-sivut, kohta Digitaalisten palveluiden ensisijaisuus.

² Valtionvarainministeriön internet-sivut, Digitaalisten asiointipalveluiden tiekartta, kohta Tiekartan tavoitteet.

³ Tulevaisuusvaliokunta 2020, s. 17

kuin poikkeus. Sähköiseen asiointiin myös ohjataan viranomaisten suunnalta aktiivisesti. Esimerkiksi Verohallinto toivoo verotusilmoitusten toimittamista ensisijaisesti sähköisesti.⁴

Hallintodigitalisaation yhteydessä on nostettu esille perinteisiä julkisen vallan käyttöä säänteleviä hallintoperiaatteita, joiden toteutumiseen käytettävä teknologia erityisesti vaikuttaa. Uudet toimintatavat herättävät kysymyksiä laillisuusperiaatteen kannalta relevanteista rajanvedoista.⁵ *Riikka Koul*u on esittänyt, että viranomaistoiminnan päätösaunootiossa nivoutuu yhteen niin oikeusturvatakeiden turvaaminen, julkisen vallankäytön delegoiminen, virkavastuu kuin myös tietojärjestelmien hankintaan, määrittelyyn ja ylläpitoon liittyvät näkökohdat.⁶ Nämä kysymykset eivät rajoitu vain päätösaunootioon– julkista valtaa käytetään sähköisessä hallinnossa myös muilla tavoin. Monet laillisuusvalvonnassa esille nostetut sähköisen hallinnon ongelmat kohdistuvat laillisuusperiaatteen noudattamista uudistusten yhteydessä. Laillisuusperiaatteen toteutumisen valvonta on laillisuusvalvonnan ydintä.

Sähköisen hallinnon laillisuusvalvonnan kohteena ovat olleet mm. autonomiset sähköiset järjestelmät, joiden kyvyssä tehdä massapäätöksiä nopeammin ja suuremmassa mittakaavassa kuin ihminen piilee myös niiden nks. Akilleen kantapää.⁷ Myös virheelliset päätökset voivat toisintua.⁸ Verohallinnon järjestelmästä olleesta viasta johtuen väärä kirje lähti 16 400 veronmaksajalle.⁹ Toukokuussa 2021 ilmeni, että henkilöasiakkaiden edellisen vuoden sairaanhoitomaksun laskennassa ei ollut vähennyksenä huomioitu pakollisia työttömyysvakuutusmaksuja. Kyseinen virhe vaikutti noin 30 000:n henkilöasiakkaan verotukseen.¹⁰ Sähköinen asiointipalvelu tulee kansalaisen luo suoraan matkapuhelimeen tai tietokoneelle, mutta samalla kyse on “yhdestä luukusta”, jonka toiminnan katketessa muuta

⁴ EOA Vuosikertomus 2019, s. 324

⁵ Hirvonen 2018 s. 305: (...) sellaisten digitalisaation mahdollistamat uuden toimintatavat, jotka koputtelevat laillisuusperiaatteen rajoja, voidaan nähdä erityisen ongelmallisina.

⁶ Koul

u 2018, s. 843.

⁷ Perry 2019, s. 4.

⁸ Skaalautuvista virheistä hallinnopäätöksissä ks. esim. Fukami – McCubbrey 2011.

⁹ EOAK/3393/2017

¹⁰ Talouselämä 25.5.2021.

asiointipistettä ei välttämättä ole lähellä. Muut asiointikanavat eivät aina ole vaihtoehtoja, kun keskittäminen merkitsee palvelupisteiden kapasiteetin vähentämistä muualla.¹¹ Ongelmien skaalautuvuutta lisäävät erillisten hallinnossa käytettävien sähköisten järjestelmien verkkomaisuus. Rajapintojen kautta yhdessä viranomaisessa tehty virhe voi replikoitua toisen viranomaisen tietoihin.¹² Viranomaisen järjestelmä voi olla niin riippuvainen toisesta toimiakseen, että virhe yhdessä estää myös toisen käytön. Ulosottolaitos toi tarkastuksen yhteydessä esille huolen yksittäisen tietojärjestelmän ongelman heijastumisesta muihin järjestelmiin: esimerkiksi Suomi.fi -palvelussa oleva häiriö vaikuttaisi myös ulosoton toimintoihin.¹³

Hyvän hallinnon toteutuminen on entistä riippuvaisempaa siitä, että sähköiset järjestelmät toimivat. Vaikka perustuslaissa mainittu hyvän hallinnon käsite voidaan ymmärtää pitkälti menettelyllisiä oikeusturvatakeita määrittävänä käsitteenä, sillä on merkitystä viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaavana periaatteena. Erityisesti laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä hyvään hallintoon on liitetty useita palvelun laatuun liittyviä osakysymyksiä, kuten vaatimukset hallinnon asiakkaiden asianmukaisesta kohtelusta ja virkamiehen asiallisesta kielenkäytöstä sekä hallinnon palveluperiaate.¹⁴

Sähköisen hallinnon laillisuusvalvontaa ei voida pelkistää siihen, mitä teknologiaa käytetään ja kuinka virheettömästi se toimii. Laillisuusvalvonnassa huomioidaan, mihin teknologiaa käytetään ja voidaanko jokin viranomaisen velvoite ylipäätään täyttää puhtaasti sähköisin keinoin. Laillisuusvalvojia tarvitaan herättelemään viranomaisia tarkastelemaan kriittisesti toimintatapojaan. Apulaisoikeusasiamies *Maija Sakslin* katsoi Verohallinnon automaattista päätöksentekoa koskevassa ratkaisussaan, ettei automaattisessa päätöksenteossa pystytty perustuslain edellyttämällä tavalla kohdistamaan välitöntä virkavastuuta.¹⁵

¹¹ ks. EOAK/502/2019.

¹² ks. virheellisen tiedon toisintumisesta hallinnossa Widlak – Peeters 2020.

¹³ EOAK/3596/2019 s.2. Tunnistautuminen valtaosaan sähköisistä viranomaispalveluista tapahtuu Suomi.fi-tunnusten kautta. Suomi.fi-tunnistautumisen on määrä kattaa yhä enenevä määrä viranomaispalveluja. Käyttökatojen tai häiriöiden aikana tunnistautuminen viranomaispalveluihin voi olla osalle sähköisten asiointipalveluiden käyttäjille täysin mahdotonta.

¹⁴ HE 72/2002 vp s. 43

¹⁵ EOAK/3379/2018 s. 36

Perustuslakivaliokunta on lausunut, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä.¹⁶ Automatisaatio on yleisesti nähty uhkana harkinnanvaraisuudelle ja pahimmillaan päätöksenteko voisi automatisoituna näyttäytyä mielivaltaisena ilman, että kukaan ihminen ymmärtää, miten päätös tehtiin.¹⁷ Myös sähköinen asiointi on herättänyt huolta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta: mm. viranomaispalveluiden saavutettavuus, läpinäkyvyys ja toimintavarmuus ovat kiinnittäneet huomiota sekä oikeuskirjallisuudessa että laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä.¹⁸ Huolta on kannettu julkisen vallankäytön siirtymisestä digitalisaation myötä virkamieshallinnon ulkopuolisille tahoille (kuten koneille, algoritmeja suunnitteleville yrityksille, datan tuottajille), joiden toimintaa ei pystytä nykykeinoin valvomaan, saati kohdistamaan näihin tahoihin vastuuta.¹⁹ Hallintodigitalisaatiossa tehtävät ja valta siirtyvät pois yksittäiseltä virkamieheltä, mutta minne? Voiko laillisuusvalvonta toimivaltansa piirissä seurata perässä?

Kannella voi ”jokainen, joka katsoo valvottavan tehtävänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa” (EOAL 2.1§). Lainvastainen menettely sisältää laajan joukon mahdollisia epäkohtia viranomaisen toiminnassa. Esimerkiksi toimivallan ylitys tai harkintavallan väärinkäyttö, viivästys asian käsittelyssä, päätöksen puutteellinen perustelu, huolimattomuus, neuvonnan puute, epäasianmukainen käyttäytyminen tai muu hyvän hallinnon vastainen menettely ja perusoikeuksien loukkaukset ovat säännöksessä tarkoitettua lainvastaista menettelyä.²⁰ Sähköisen hallinnon muokatessa menettelyä toiminta, josta kannellaan voi sisältää omia erityispiirteitään.

¹⁶ PeVL 62/2018 vp s.7.

¹⁷ Automaatiosta ja lainsäädännön uudistustarpeesta ks. Vainio ym. 2020; black box-ongelmasta Pasquale 2015; algoritmisesta päätöksenteosta ja oikeudellisista ongelmista esim. Koulu 2018. Automatisaation vaikutuksesta harkintavaltaan ks. esim. Kuopus 1988.

¹⁸ ks. esim. Hirvonen 2018, EOAK/1706/2019 (saavutettavuus), EOAK/3596/2019 (toimintavarmuus).

¹⁹ ks. esim. Pöysti 2018 s. 884.

²⁰ Keinänen – Määttä, 2007 s. 11.

1.2. Tutkimuskysymykset ja metodi

Tutkimuskysymys on, millä tavoin ylimpien laillisuusvalvojen harjoittama viranomaisvalvonta on kohdistunut sähköiseen hallintoon ratkaisukäytännössä ja onko sähköisessä hallinnossa ilmennyt sen yhteydessä ominaispiirteitä, jotka haastaisivat laillisuusvalvonnan tehokkaan toteutumisen. Toisena kysymyksenä on, missä määrin nykyiset perustuslain toimivaltasäännöksen sallivat valvonnan kohdistamisen sähköistä hallintoa toteuttaviin yksityisen sektorin toimijoihin.

Tarkastelun ulkopuolelle jää valtioneuvoston, tasavallan presidentin ja kansanedustajien valvonta. Tarkastelun ulkopuolella rajataan myös ylimpien laillisuusvalvojen osallistuminen lainsäädännön kehittämiseen lausuntojen antamisen muodossa. Tarkastelu tullaan kohdistamaan viranomaisvalvontaan ja sähköisen hallinnon käytännön toteutustapoihin. Lainsäätäjän tehtävänä on sähköistä hallintoa sallivan tai rajoittavan lainsäädännön säätäminen, ei sen käytännön toteuttaminen.

Aihepiiriä lähestytään kriittisen lainopin keinoin kiinnittäen erityistä huomiota säännösten taustalla vaikuttaviin yhteiskunnallisiin seikkoihin. Relevantteja laintulkinnan varassa Olevia käsitteitä lähestytään mm. lainsäätäjän tarkoituksen huomioon ottavan teleologisen tulkinnan ja perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan kautta.

Tutkimuksessa on käytetty pääasiallisina lähteinä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntöä, laillisuusvalvontaa koskevaa oikeuskirjallisuutta, hallinto-oikeudellista kirjallisuutta sekä oikeutta ja digitalisaatiota käsittelevää kirjallisuutta. Tämän lisäksi on perehdytty käsiteltävien säännösten esitöihin ja hallintopoliittisiin asiakirjoihin.

1.2.1. Tutkimuksen rakenne

Osiossa 2 tarkastellaan laillisuusvalvojen toimivaltaa ja tehtäviä säänteleviä perustuslain säännöksiä, lain taseisia säännöksiä sekä laillisuusvalvojen keskinäistä työnjakoa koskevaa lainsäädäntöä. Tarkastelussa kiinnitetään erityistä huomiota ylimpien laillisuusvalvojen käytettävissä oleviin valvontaprosesseihin (kantelu, oma aloite, tarkastus) ja toimenpiteisiin.

Osio 3 on katsaus ylimpien laillisuusvalvojien viimeaikaiseen sähköistä hallintoa koskevaan ratkaisukäytäntöön. Miten osiossa 2 kuvatut valvontaprosessit ovat havainneet, ja mitä seurauksia tehdyillä toimenpiteillä on ollut? Huomio kiinnitetään lopuksi siihen, miten valvonnan kohteet ovat reagoineet niihin kohdistettuun valvontaan.

Osiossa 4 vertaillaan hallintodigitalisaatiota ohjaavan lainsäädännön ja politiikan tavoitteita laillisuusvalvonnan yhteydessä korostettaviin perustuslaissa ja hallintolaissa ilmeneviin hyvän hallinnon tavoitteisiin. Tarkoituksena on selvittää, kuinka yhteensovitettavissa sähköinen hallinto on perinteisten hallinnollisten hyveiden kanssa. Huomio kiinnittyy myös hyvän hallinnon osaoikeuksiin ja siihen, mitä oikeuksia hallintopolitiikassa painotetaan sähköisen hallinnon edistämiseksi.

Osiossa 5 käsitellään laillisuusvalvojien toimivallan rajoja suhteessa yksitisen sektorin toimintaan. Toimivaltaa käsitellään julkisten hankitojen, PL 108§ ja PL 109§:n mukaisen julkisen tehtävän sekä PL 124§:n julkisen hallintotehtävän kautta. Tarkastelen, kuinka laillisuusvalvonta voitaisiin kohdentaa yksityisiin ohjelmistokehittäjiin.

Lopuksi tutkielmassa esitetyt näkökulmat kootaan yhteen ja pohditaan laillisuusvalvonnan kohtaamia haasteita sähköisen hallinnon valvonnassa sekä avataan keskustelua mahdollisista ratkaisuihin.

1.3. Kirjallisuuskatsaus laillisuusvalvontaan

Ylimpiä laillisuusvalvojia on oikeuskirjallisuudessa tutkittu Suomessa verrattain vähän. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kummankin toimintaan kuuluu vuosittaisen kertomuksen julkaiseminen, joissa laillisuusvalvojat kertovat toiminnastaan ja esittävät lain noudattamista koskevia havaintojaan. Nämä ovat pääasialliset lähteet koskien ylimpien laillisuusvalvojien toimintaa. Vuosikertomukset eivät yksinään anna kattavaa kuvaa laillisuusvalvojien toiminnasta tai vaikuttavuudesta. Osaan oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa kuvattuihin ratkaisuihin sisältyy lyhyt kuvaus siitä, mihin toimiin esimerkiksi kantelun kohteena ollut viranomainen on ryhtynyt. Vuosikertomuksiin ei kuitenkaan sisällytetä kaikkia ratkaisuja, eikä kaikissa mainituissa ratkaisuissa ole tietoa ratkaisun välittömistä vaikutuksista.

Vuosikertomusten kattavuuteen on ylipäättään suhtauduttava kriittisesti. Ne ovat instituution itsensä julkaisemia, ja näkökulma niissä on korostetun institutionaalinen. Vuosikertomukset kuvaavat ennen kaikkea sitä, miten ylimmät laillisuusvalvojat itse käsittävät toimintansa luonteen.

Institutionaalisen näkökulman korostuminen on haaste ylimmän laillisuusvalvonnan tutkimukselle ylipäättään. Suomalaisesta laillisuusvalvonnasta ovat pitkälti kirjoittaneet laillisuusvalvojat itse.²¹ Väheksymättä kirjoittajien asiantuntemusta ja kykyä myös itsekritiikkiin, laillisuusvalvonnasta annettava kuva on kirjallisuudessa kovin yksinäinen. Kattaviin oikeuskirjallisuuden lähteisiin lukeutuvat instituutioiden julkaisemat juhla kirjat, joihin kootaan myös instituution ulkopuolisten kirjoittajien tutkimusta.²² Kansainvälisen kirjallisuuden käyttämiseen haasteen luo etenkin eri maiden laillisuusvalvojien kirjavuus toimivallan ja tehtävien suhteen. *Ombudsman*-virka on olemassa monessa muussa valtiossa, mutta sen sisältö ja toimivalta vaihtelee suuresti.²³ Näkökulma tässä tutkimuksessa on kansallinen. Historiallista yhteyttä Suomen ylimmillä laillisuusvalvojilla on Ruotsin vastaaviin virkoihin. Ruotsin oikeusasiamies *Claes Eklundhin* esittämät havainnot laillisuusvalvojien tehtävästä pätevät sekä Suomen että Ruotsin virkoihin.

Kattavin vaikuttavuutta koskeva lähde, joka ei ole instituutioiden itsensä julkaisema, on *Anssi Keinäsen* ja *Kalle Määtän Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen* vuodelta 2007. Keinäsen ja Määtän tutkimus on harvinaisuus. Kirjan esipuheessa silloinen oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio* toteaaakin seuraavaa (korostus oma):

“Mutta miten mitata oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta? Mikä merkitys on instituution olemassaololla, mikä merkitys on oikeusasiamiehen ratkaisuilla, jotka koskevat yksittäisiä asioita, mikä merkitys on oikeusasiamiehen esityksillä ja muilla

²¹ Esim. Pajuoja–Pölonen, 2011: molemmat kirjoittajat ovat työskennelleet oikeusasiamiehen kansliassa; Koskinen 1997, on oikeusasiamiehenä toimineen Pirkko Koskisen kirjoittama.

²² Juhlajulkaisuja julkaistaan yleensä instituution täyttäessä pyöreitä.

²³ Oikeusasiamieheksi (ombudsman) nimetty virka voi muissa oikeusjärjestelmissä muistuttaa tehtäviltään enemmän esim. Suomen oikeuskansleria tai valtakunnansyyttäjää. Viran nimen perusteella ei vielä voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä tehtävän vastaavuudesta. Ks. esim. Kucsko-Stadlmayer 2008. Kirjoittaja vertailee Eurooppalaisia *ombudsman*-instituutioita keskenään.

kannanotoilla [...]? Entä mitä merkitystä on tarkastuksilla, omilla aloitteilla, entä julkaisuilla ja viestinnällä? *Tällaisen instituution vaikuttavuuden mittaaminen on ymmärrettävästi vaikeaa, eikä sitä ole aikaisemmin tehty.*”²⁴

Keinäsen ja Määtän vuoden 2007 vaikutuksellisuusarvio oli eräänlainen pilottitutkimus, jolla ei ollut aikaisempia tutkimustuloksia hyödynnettävänä. Tutkimuksessa keskityttiin pariin vain oikeusasiamiehen valvonnan piiriin kuuluviin viranomaistahoihin, poliisi- ja vankeinhoitoviranomaisiin sekä puolustusvoimiin. Näiden tahojen käsityksiä oikeusasiamiesinstituution toiminnasta kartoitettiin viranomaiskyselyllä. Ulkopuolelle jäi tutkimusekonomisista syistä *kantelija-näkökulma* kokonaisuudessaan. Tutkimuksessa tarkasteltiin toimintaa myös tilastollisesti sekä oikeusasiamiehen medianäkyvyyttä.²⁵ Keinäsen ja Määtän pioneerityö on jäänyt toistaiseksi ainoaksi lajissaan. Samanlaista vaikuttavuustutkimusta ei ole tehty ollenkaan oikeuskanslerin toiminnasta. Vuoden 2007 tutkimus loi kaikista rajauksistaan huolimatta käyttökelpoisen kehyksen laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden arvioinnille. Tulen hyödyntämään tutkimuksen vaikuttavuusmääritelmiä osassa tutkimustani.

1.4. Sähköisen hallinnon terminologiaa

Digitalisaatio käsitteenä on monitulkintainen ja eri yhteyksissä eri tavoin määritelty.²⁶ Laajassa merkityksessään se tarkoittaa yhteiskunnallista megatrendiä, jossa hyödynnetään kokonaisvaltaisesti digitoinnin– eli analogisen informaation digitaaliseksi muuttamisen– mahdollisuuksia.²⁷ Suomalaisessa hallinnossa käynnissä oleva hallintodigitalisaation trendi ymmärtää termin samansuuntaisesti. Avoimessa kirjeessään ”Digitalisaatiolla tuottavuusloikka” pääministeri Juha Sipilä ja kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen

²⁴ Keinänen – Määtä 2007, s. 3.

²⁵ Keinänen – Määtä 2007, s. 5-6.

²⁶ vrt. esim. Siukonen – Neittaanmäki 2019, s. 52: “[Digitaalisaatio tarkoittaa] tietokoneiden koodattua informaatiota, jonka käsittelyyn tarvitaan digitaalisia prosessoreita, muistia ja siirtoteknologiaa.” ja Alasoini (2015) ”Digitalisaatio ei pelkisty vain teknologian käyttöönottoon, vaan kyse on yhteiskunnallisesta prosessista, jossa hyödynnetään teknologisen kehityksen uusia mahdollisuuksia.”

²⁷ Alasoini 2015, s. 26–37.

kuvasivat digitalisaation olevan sekä toimintatapojen uudistamista, sisäisten prosessien digitalisointia että palveluiden sähköistämistä.²⁸ Hallintodigitalisaatiossa katse kohdistuu siis julkishallinnon tehtävien ja prosessien toteuttamiseen digitaalitekniikalla osittain tai kokonaan.

Tomi Voutilainen ja Jorma Kuopus lähestyvät teknologiaa hallinnossa *sähköisen hallinnon* käsitteen kautta. Sähköinen hallinto koostuu sähköisistä asiointipalveluista, sähköisestä asianhallintajärjestelmästä, perus- ja taustajärjestelmistä sekä niitä yhdistävistä tietoverkoista ja palveluita käyttävistä toimijoista.²⁹ Sähköistä hallintoa on se viranomaistoiminta, jossa hyödynnetään em. sähköisen hallinnon rakenneosia erilaisissa hallinnon prosesseissa.³⁰ Sähköisen hallinnon käsitettä käytetään myös Euroopan unionin (EU) toiminnassa.³¹ Euroopan komissio on antanut vuodesta 2005 lähtien EU:n sähköisen hallinnon toimintasuunnitelmia edistääkseen julkishallinnon nykyaikaistamista koko EU:ssa.³² Toimintasuunnitelman puitteissa on mm. yhdistetty kansallisia rekistereitä ja luotu sähköisiä asiointikanavia.³³ Fokus on kuitenkin EU-tasolla siirtynyt kauemmas yleistason sähköisestä hallinnosta tarkempiin, sekä julkisen että yksityisen toiminnan kattaviin teknologian osakysymyksiin kuten tietosuojaan³⁴, dataan³⁵ ja tekoälyyn.³⁶

Sähköisen hallinnon yhteydessä puhutaan myös *sähköisistä palveluista* ja *sähköisestä asioinnista*. *Sähköinen palvelu* on Voutilaisen systematisoinnin mukaan yleiskäsite kaikille viranomaisen tarjoamille sähköisten tiedonsiirtomenetelmien avulla tarjotuille palveluille, kun taas *sähköinen asiointipalvelu* tarjoaa kansalaisille, yrityksille ja yhteisöille mahdollisuuden saattaa asia käsiteltäväksi viranomaisessa. Suomessa julkishallinnon ICT:stä vastaa

²⁸ Valtioneuvosto 12.6.2015.

²⁹ Voutilainen 2007, s. 2.

³⁰ Kuopus 2010, s. 161.

³¹ COM (0567/2003) final, 3. kohta.

³² COM (2016) 179 final.

³³ *ibid.*

³⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus).

³⁵ COM(2020) 66 final.

³⁶ COM(2020) 65 final.

Valtionvarainministeriö (VM). VM nimeää vastuualueekseen *julkisen hallinnon digitalisaation*, joka sisältää sähköiset palvelut ja sähköisen asioinnin.³⁷ Suomalaisessa keskustelussa hallintodigitalisaatio hahmottuu pitkälti VM:n ajamien julkishallinnon hankkeiden kautta. Nämä hankkeet koskevat sähköisten palveluiden ja asioinnin kehittämistä sen eri muodoissa, myös mm. tekoälykehitystä hallinnollisiin tehtäviin. Terminologisesti sähköistä hallintoa, sähköisiä palveluita ja sähköistä asiointia saatetaan käyttää toistensa synonyymeina. Tämän tutkimuksen yhteydessä noudatetaan Voutilaisen terminologiaa.

Sekä kansallisen että EU-tason hallinnossa on havaittavissa sama keskustelun kehitys: mitä enemmän hallinto on kokonaisuudessaan sähköistä hallintoa, sitä mielekkäämpää on puhua sen osista: sähköisistä palveluista, sähköisestä asioinnista, sääntö- ja tekoälypohjaisesta automaatiosta ja niin edelleen. Julkisen hallinnon digitalisaatio, hallintodigitalisaatio ja sähköinen hallinto viittaavat kaikki pääosin samaan ilmiöön: teknologisten ratkaisujen käyttöön julkisessa hallinnossa.

Tuomas Pöysti tunnistaa hallintodigitalisaatiossa neljä karkeasti eroteltavissa olevaa diskurssia. Näiden diskurssien erottavia tekijöitä ovat yhtäältä diskurssissa keskitetty toimija ja toisaalta diskurssin strategiset tavoitteet. Pöysti erottaa (1) oikeusvaltion ja perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen ja oikeusvarmuuteen liittyvän *oikeudellisen diskurssin*, (2) taloudellisen ja hallinnon tehokkuuteen liittyvän *tehokkuusdiskurssin*, (3) oikeudenmukaisuutta sekä hallinnon ja sen johtamisen sekä tietojenkäsittelyn ja digitaalisen teknologian kehittämisen etiikkaa kehittävän *eettis-moraalisen diskurssin* sekä (4) *hallintopoliittisen kehittämisdiskurssin*.³⁸ Oikeuskansleri Pöysti näkee ylimpien laillisuusvalvojien osallistuvan lainsäädäntöaloitteillaan, lausunnoillaan säädösvalmisteluun, ja ratkaisukäytännöllään ensisijaisesti oikeudelliseen diskurssiin. Ylimmät laillisuusvalvojat arvioivat hallinnon toimintaa perus- ja ihmisoikeuksien ja hyvä hallinnon kautta.³⁹ Suomalaisessa diskurssissa painottuvat Pöystin mukaan tuottavuus, kustannusvaikuttavuus sekä teknologian suurien mahdollisuuksien nopea hyödyntäminen.⁴⁰

³⁷ Valtiovarainministeriön internetsivut, kohta Julkisen hallinnon digitalisaatio.

³⁸ Pöysti 2018, s. 877.

³⁹ Pöysti 2018, s. 878.

⁴⁰ *ibid.*

Sähköisen hallinnon osa-alueesta, automaattisesta päätöksenteosta, ovat kirjoittaneet mm. Ida Koivisto, Riikka Koulu, ja Hanne Hirvonen. Automaattisen päätöksenteon yhteydessä keskiöön nousevat perustuslain ja hallintolain edellytykset, joiden täyttäminen automaattisessa päätöksenteossa on todettu vaikeaksi. Näihin lukeutuvat esim. PL 118§:n mukainen virkavastuu ja läpinäkyvyys. Automaattisen päätöksenteon lainmukaisuuden yhteydessä on myös annettu merkittäviä PeV:n tulkintalinjauksia.

Hallintodigitalisaatiosta löytyy kiitettävästi materiaalia. Kotimaisen oikeuskirjallisuuden lisäksi käytettävissä on useita perustuslakivaliokunnan lausuntoja ja lainvalmisteluasiakirjoja.

2. YLIMPIEN LAILLISUUSVALVOJIEN TOIMIVALTA JA TEHTÄVÄ

2.1. Laillisuusvalvojen päällekkäinen toimivalta

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (*laillisuusperiaate*). Laillisuusperiaate koostuu lakisidonnaisuuden ja lain noudattamisen vaatimuksista. *Täydellisyysperiaateen* mukaan kaikki julkisen vallan käyttö on voitava viime kädessä palauttaa perustuslakiin.⁴¹ Näiden oikeusvaltion perusperiaatteiden noudattamista valvovat Suomessa viime kädessä ylimmät laillisuusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Virkoja yhdistää merkittävä päällekkäinen toimivalta: molemmilla on perustuslaillinen tehtävä valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.⁴²

Valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eduskunnan oikeusasiamiehestä säädetään perustuslain 10 luvussa. Tarkemmin tehtävistä säädetään laintasolla laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä ja laissa valtioneuvoston oikeuskanslerissa (VnOKL) Ylimpien laillisuusvalvojen välistä työnjakoa ohjaa laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta.

Ylimpien laillisuusvalvojen perustuslailliset tehtävät määritellään peräkkäisissä säännöksissä PL 108§ ja PL 109§. *Viranomaisvalvonnan* suhteen tehtävä ja toimivalta on sama (kursiivilla):

108 §

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. *Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset*

⁴¹ HE 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi s. 6

⁴² PL 108§ ja 109§

sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin on pyydettyä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

109 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

Sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies voivat päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa (PL 110.1§). Laillisuusvalvojen välistä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla kaventamatta kuitenkin kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa (PL 110.2§). Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot (PL 111.1§). Vaikka molemmat voivat antaa valtioneuvostolle tai sen jäsenelle huomautuksen lainvastaisesta toiminnasta ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin (PL 112§ ja PL 113§), valtioneuvoston toimien laillisuusvalvonta on ensisijaisesti oikeuskanslerin tehtävä.

Erot laillisuusvalvojen työskentelyn välillä eivät johdu perustuslaillisen toimivallan erosta vaan pitkälti keskinäisestä työnjaosta lain ja käytännön tasolla. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta painottuu oikeuskanslerin toiminnassa, kun taas

oikeusasiamiehen valvontatehtävät keskittyvät enemmän yleiseen laillisuusvalvontaan. Nämä painotuserot löytyvät laista valtioneuvoston oikeuskanslerista ja laista eduskunnan oikeusasiamiehestä. Oikeuskanslerilla ei ole valtioneuvoston toiminnan laillisuuden ja viranomaisvalvonnan lisäksi muita päävelvollisuuksia. Ennen oikeuskanslerille kuuluneet ylimmän syyttäjän tehtävät siirtyivät valtakunnansyyttäjälle vuonna 1996 tuoden laillisuusvalvojat työtehtäviltään yhä lähemmäksi toisiaan. Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä tarkastuksia viranomaisiin (VnOKL 3.2§), kun taas oikeusasiamiehelle on tähän velvoite (EOAL 5§). Oikeusasiamiehellä on PL 109 §:n ohella kansainvälisistä sopimuksista juontuvia erityisvalvonnan kohteita. EOA on YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukainen kansallinen valvontaelin, jonka tehtävänä on tehdä tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. (EOAL 11 a§)⁴³ Tämän lisäksi EOA:lle kuuluu vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojelu ja seuranta (EOAL 19 f§).⁴⁴ Sopimusta sovelletaan myös vanhuksiin, joilla on sellainen sairaus tai vamma, joka voi estää heidän osallistumisensa yhteiskuntaan.⁴⁵ Käytännössä tämä viranomaistoiminnan erityisvalvonta toteutuu tarkastusten ja teemaraportoinnin muodossa.

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (tehtävänjakolaki) säädettiin 90-luvun vaihteessa. Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautettiin velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat puolustusministeriötä ynnä muuta maanpuolustusta valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatoimien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta. Oikeuskansleri ei myöskään valvo asioita, jotka koskevat pakkokeinolain toimenpiteitä tai vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan (tehtävänjakolaki 1§). Tällaiset asiat oikeuskansleri siirtää oikeusasiamiehelle, ellei oikeuskansleri pidä asian käsittelyä itse erityisen tarkoituksenmukaisena (tehtävänjakolaki 2§).

⁴³ Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan 3 artikla.

⁴⁴ Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista. Lisäksi ihmisoikeuskeskuksen johtajan nimittäminen kuuluu EOA:n tehtäviin.

⁴⁵ EOA vuosikertomus 2019 s. 269

Ylimmät laillisuusvalvojat voivat oman harkintansa mukaan vapaasti siirtää molempien toimivaltaan kuuluvia asioita toisilleen (tehtävienjakolaki 3§). Vuonna 2019 ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jakoa ja toimivallan päällekkäisyyttä pohdittiin jälleen oikeusministeriön työryhmän mietinnössä. Työryhmä antoi ehdotuksia tehtävienjakolain muutoksiin, mutta ei halunnut puuttua ylimpien laillisuusvalvojien perustuslailliseen toimivaltaan. Tehtävien jakaminen haluttiin säilyttää ensisijaisena toimintatapana.⁴⁶ Kirjallisuudessa ylimpien laillisuusvalvojien päällekkäisen toimivallan on kuvattu toimivan toistensa kontrolloi- ja varajärjestelminä: mikäli yksi ei toimi, toinen paikkaa.⁴⁷ Syy päällekkäisyydelle on alun perin historiallinen. Oikeuskansleri valvoi virkamiehiä kuninkaan ja myöhemmin valtioneuvoston puolesta, kun taas oikeusasiamies perustettiin valvomaan virkamiehiä eduskunnan puolesta vastavoimana ylimmälle valtiovallalle.⁴⁸ Tänä päivänä suhtautuminen päällekkäisyyksiin on pragmaattinen: on parempi olla korjaamatta jotain, jos se toimii.

2.2. Toimivallan rajat

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivaltaa suhteessa viranomaisvalvontaan rajoitetaan alueellisesti, asteellisesti ja asiallisesti.⁴⁹ *Alueellinen toimivalta* kattaa Suomen valtion alueella toimivien valvottavien lisäksi Suomen valtion tehtävissä ulkomailla toimivat kuten edustajistot

⁴⁶ ks. Oikeusministeriön työryhmä 2019.

⁴⁷ Pajuoja – Pölönen 2011, s. 531

⁴⁸ ks. Paunio 2010, s. 8. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien päällekkäisyys on suoraan seurausta tavasta, jolla valta on Ruotsissa ja Suomessa perustamishetkillä jaettu. Taustalla on vaikuttanut pelko siitä, että yksi suoraan valtaapitävien palveluksessa oleva laillisuusvalvoja heijastelisi valvonnassaan liikaa valtionjohdon intressejä, tai että virkamiehillä olisi intressejä itse mielistellä valtaapitäviä kansalaisten oikeuksien kustannuksella. Huoli on ollut ajankohtainen: Suomessa oikeusasiamiehen virka perustettiin repivän sisällissodan jälkeen, jonka aikana tuhansia suomalaisia kuoli taisteluissa, teloituksissa ja vankileireillä. Kahtiajaot voittajiin ja hävinneisiin kulkivat syvällä, luonnollisesti myös hallinnossa. Sisällissodan kauhut heijastuivat suoraan oikeusasiamiehen tehtäviin vankeinhoidon tarkastajana. Vankileireille suljetut punaiset olivat voittajien hallinnon armoilla. Ks. myös Pajuoja – Pölönen 2011.

⁴⁹ Sarja 2010 s. 21.

ja sotilaalliset joukot.⁵⁰ Oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat *asteelliselta toimivallaltaan* ylimmät yleiset laillisuusvalvojat. Alemman asteista laillisuusvalvontaa harjoittavat esimerkiksi viranomaiset valvoessaan niiden alaisuudessa toimivia organisaatioita ja erityisasiamiehet (kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu tai tietosuojavaltuutettu) valvoessaan omia erityisalueitaan.⁵¹ Ylimmille laillisuusvalvojille ei kuitenkaan voi valittaa alempien laillisuusvalvojien ratkaisusta tai viranomaispäätöksistä muutoksenhakutarkoituksessa.⁵² Kanteluratkaisussa ei voida kumota viranomaisten ratkaisuja, vaan antaa suosituksia ja ohjauksia – ja tarpeen tullen ryhtyä virkasyytteen nostamiseen. *Asiallinen toimivalta* koskee valvonnan kohdetta: kuuluuko kyseessä oleva toimija tai toiminta valvonnan piiriin? Laillisuusvalvonnan koskiessa lähtökohtaisesti kaikkea viranomaistoimintaa, asiallinen toimivalta on laaja ja harvoin tulkinnan kohteena. Tämä ei tarkoita, etteikö tulkinnanvaraisia tilanteita ole.

Käytännössä merkittävimmät toimivallan rajat ovat muutoksenhaku ja yksityinen toiminta. Muutoksenhakukelpoisesta päätöksestä on valitettava tuomioistuimeen, ei kannella laillisuusvalvojalle. Vain viranomaisen *menettelystä* voi kannella. Yksityinen toiminta, oli se yksityishenkilön tai yrityksen harjoittamaa, jää myös lähtökohtaisesti laillisuusvalvonnan ulkopuolelle. Tämä koskee myös valtion ja kuntien kokonaan omistamia osakeyhtiöitä. Yksityisen toiminnan osalta on perustuslaissa merkittävä poikkeus *julkisen tehtävän* ja *julkisen hallintotehtävän* (PL 124§) muodossa. Julkinen tehtävä tekee muutoin valvontavallan ulkopuolelle jäävästä yksityisestä toiminnasta laillisuusvalvonnan kohteen.⁵³ Silloin, kun toimivaltasäännöksen tulkintaa joudutaan tekemään asiallisen toimivallan suhteen, kyse on useimmiten siitä, luetaanko muun kuin ⁵⁴ Julkisen tehtävän tulkinnalla on kauaskantoiset seuraukset sähköisen hallinnon laillisuusvalvonnalle, eikä sen määritelmää ole pysyvästi ratkaistu. ⁵⁵Mitä pidemmälle hallintomenettelyä automatisoidaan tai ylipäättään toteutetaan sähköisesti, sitä suurempi merkitys suunnittelutaholla on.. Kuinka pitkälle ylimpien

⁵⁰ Sarja 2010 s. 21.

⁵¹ Sarja 2010 s. 22.

⁵² *ibid.*

⁵³ vrt. kansainväliset konstruktiot, joilla laillisuusvalvonta ulotetaan yksityiselle Kucsko-Stadlmayer 2008, s. 23.

⁵⁴ Sarja 2010 s. 22.

⁵⁵ Kuopus 2010 s. 160.

laillisuusvalvojen valvontaa voidaan ylettää viranomaisteknologiaa suunnitteleviin ja ylläpitäviin yksityisiin toimijoihin? Tähän julkisen tehtävän tematiikkaan palataan osiossa 5.

2.3. Toimenpiteet

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin käytettävissä olevista toimenpiteistä säädetään tarkemmin lain tasolla. Molemmat voivat määrätä poliisitutkinnan tai esitutkinnan suoritettavaksi tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi (EOAL 8§). Tämän jälkeen voidaan tarvittaessa nostaa rikossyyte. Jos oikeusasiamies tai oikeuskansleri laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle *huomautuksen* vastaisen varalle. (EOAL 10.1§, VnOKL 6§) Huomautus on vakavinta virkamieheen kohdistettavaa arvostelua, joka ei vaadi syytteen nostamista.⁵⁶ Oikeusasiamies voi *saattaa valvottavan tietoon* käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka *kiinnittää valvottavan huomiota* hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. (EOAL 10.2§). Käsitykset voivat olla joko moittivia tai ohjaavia, joista moite on huomautusta lievempää arvostelua ja ohjaava käsitys suositus suotavasta menettelystä.⁵⁷ Vastaavasti oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn ja jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn. (VnOKL 6§) Ylimmät laillisuusvalvojat voivat myös kiinnittää lainsäätäjien huomion havaitsemiinsa epäkohtiin lainsäädännössä joko oikeusasiamiehen esityksen (EOAL 11§) tai oikeuskanslerin aloitteen kautta (VnOKL7§).

Ylimpien laillisuusvalvojen käytettävissä olevien seuraamusten kirjo on ensisilmäyksellä laaja. On yhtäältä huomioitava, mitä vaihtoehtoja laillisuusvalvojilla ei ole käytettävissään: laillisuusvalvoja ei voi muuttaa tai kumota päätöksiä, määrätä vahingonkorvausta maksettavaksi

⁵⁶ Stoor 2010, s. 60.

⁵⁷ *ibid.*

tai pakottaa viranomaisia noudattamaan oikeusasiamiehen esitystä ratkaisuksi. Kovin käytettävissä oleva keino on rikossyyte, johon turvaudutaan viimesijaisesti ja harvoin. Syyteoikeus rajautui ennen virkasyytteisiin, mutta ylettyy nykymuodossaan laajemmin mahdollisiin rikoksiin, joita laillisuusvalvonnan yhteydessä laillisuusvalvoja havaitsee.⁵⁸ Käytännössä syytteiden nostaminen on jäänyt laillisuusvalvonnassa marginaaliin. Viimeksi syytteen kanteluasiassa nosti oikeuskansleri vuonna 2017.⁵⁹

Oikeusasiamiehestä kirjoittaneet *Keinänen* ja *Määttä* käyttävät termiä *viranomaisvaikuttavuus* kuvatakseen sitä, kuinka onnistuneesti oikeusasiamies pystyy vaikuttamaan viranomaisten käyttäytymiseen, jotta nämä menettelisivät lainmukaisesti.⁶⁰ Samaa terminologiaa voidaan soveltaa myös oikeuskanslerin toimintaan. Keinäsen ja Määtän 2010 julkaisemassa pilottitutkimuksessa oikeusasiamiehen viranomaisvaikuttavuuden aste katsottiin korkeaksi siitä huolimatta, että ratkaisut ovat suositusluontoisia.⁶¹ Kummankaan laillisuusvalvojan suositukset eivät luo viranomaiselle toimintavelvollisuutta, eikä niitä voida panna täytäntöön pakolla. Kuitenkin kirjallisuudessa ratkaisuja katsotaan noudatettavan verrattain kuuliaisesti. Suositusluontoisen ratkaisun vaikutusvaltaa on selitetty niiden vakuuttavilla ja kattavilla perusteluilla⁶², instituutioiden nauttimalla luottamuksella⁶³, instituutioiden puolueettomuudella⁶⁴, instituutioiden näkyvyydellä ja arvovallalla⁶⁵, ylimpien laillisuusvalvojen vallalla julkistaa tietoa⁶⁶ sekä laillisuusvalvojen laajalla toimivallalla saattaa vastuuseen mikä tahansa viranomainen tai virkamies.⁶⁷ On huomattava, että edellä mainitut analyysit suositusluontoisten ratkaisujen vaikuttavuudesta ovat laillisuusvalvojen itsensä kirjoittamia. Asioiden ratkaisija ei liene täysin neutraali taho arvioimaan ratkaisujensa

⁵⁸ Stoor 2010, s. 59.

⁵⁹ Oikeuskanslerin vuosikertomus 2017, Tilastot.

⁶⁰ Keinänen – Määttä 2007, s. 5

⁶¹ Keinänen – Määttä 2007, s. 183.

⁶² Koskinen 1997, s. 107; Pajuoja – Pölönen 2011, s. 218.

⁶³ Koskinen 1997, s. 11.

⁶⁴ *ibid.*

⁶⁵ Pajuoja – Pölönen 2001, s. 218.

⁶⁶ Koskinen 1997, s. 11.

⁶⁷ Koskinen 1997, s. 10.

oikeellisuutta tai tehokkuutta. Keinäsen ja Määtän vaikutuksellisuusarviointi koski vain poliisi- ja vankeinhoitoviranomaisia. Jää spekulaaation varaan, miltä samanlaisen tutkimuksen tulokset näyttäisivät kymmenen vuotta myöhemmin ja sellaisilla hallinnonaloilla, joilla sähköisen hallinnon kehitys on ollut voimakkainta, kuten sosiaaliturva-asioissa tai verotuksessa.

Tilanteissa, joissa sama viranomaistoiminta joutuu toistuvasti oikeusasiamiehen huomautusten kohteeksi, mutta virkasyytettä ei ole syytä nostaa, oikeusasiamiehelle ei tarjoudu uusia seuraamuskeinoja.⁶⁸ Entinen oikeusasiamies *Lauri Lehtimaja* kuvasi oikeusasiamiehen toimintaa eduskunnan täysistunnossa vuonna 2001 seuraavasti:

*“Muiden viranomaisten viivytelyyn [...] puututaan yhä uudestaan. Jos tämä toistuu saman viranomaisen kohdalla tai saman tyyppisissä tilanteissa, toki äänilaji silloin kovenee, ja näin on monta kertaa käynytkin.”*⁶⁹

Lehtimaja suhtautui oikeusasiamiehen oikeudelliseen vaikutusvaltaan varautuneesti. Hän arveli, että kansalaisen viimeisenä oljenkortena oikeusasiamiehellä ei yleensä ollut oikeudellisesti enää paljon tehtävissä myötätunnon tai vastaisuuden varalle neuvonnan lisäksi – nämäkin kanteluruuhkan sallimin määrin.⁷⁰ Toisaalta laillisuusvalvojan päätös on tosiasiallisesti sen muodollista statusta vaikutuksellisempi: jo ratkaisun mukanaan tuoma julkisuus ja huomio tiettyyn epäkohtaan voi johtaa pitkällä tähtäimellä muutoksiin.⁷¹ Tästä esimerkkinä ovat AOA:n automaattista päätöksentekoa verohallinnossa koskeneet päätökset, jotka ovat osaltaan nostaneet automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön muutostarpeen Oikeusministeriön työpöydälle.⁷²

⁶⁸ Mainittakoon, että ylimmillä laillisuusvalvojilla on viranomaisvaikuttavuuteen mahdollisuuksia virallisten prosessien ulkopuolellakin. Laillisuusvalvojat voivat esimerkiksi osallistua seminaareihin tai neuvottelutilaisuuksiin ja näissä esittää kantansa siihen, miten lainsäätäjän ehdotus tai viranomaisten suunnittelema uudistus vaikuttaa kansalaisten oikeusturvaan. Toimenkuvaan ei kuitenkaan kuulu viranomaiskäytäntöjen ja -ohjeiden etukäteen hyväksyntä. ks. esim. Keinänen – Määttä 2007, s. 87; EOA:n Vuosikertomus 2005 s. 89.

⁶⁹ PTK 115/2001 vp

⁷⁰ ”Opaskoiraksi muutosten tielle”, Helsingin Sanomat 24.9.1995. Ks. myös Kari ym. 2020.

⁷¹ Stoor 2010 s. 62

⁷² OM021:00/2020.

Ylimmillä laillisuusvalvojilla ei silti ole valtaa pakottaa viranomaisia noudattamaan ehdotuksiaan epäkohtien korjaamiseksi. Kuten tulemme seuraavissa osioissa näkemään, tämä muodostuu ongelmaksi, jos viranomaiseen kohdistuu painetta toimia hyvän hallinnon vastaisesti esimerkiksi poliittisista tai taloudellisista syistä. Sähköistä hallintoa koskevia ratkaisuja ja niiden seurauksia käsitellään tarkemmin osiossa 3.

2.4. Kantelupainotteinen valvonta

Laillisuusvalvojien viranomaisvalvonta on kantelukeskeistä. Kanteluiden ensisijaisuus näkyy laissa: kantelu tutkitaan, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä (EOAL 3§, VnOKL 4§). Omiin aloitteisiin ei ole velvoitetta (EOAL 4§). Oikeusasiamiehen tulee toimittaa tarkastuksia erityisestä erityisvalvonnan kohteisiin, muihin virastoihin ja laitoksiin tarpeen mukaan (EOAL 5§). Oikeuskanslerilla vastaavaa velvoitetta tarkistuksiin ei ole. Vaikka laillisuusvalvojille on turvattu perustuslain tasolla laajat tiedonsaantioikeudet ja oma aloiteoikeus, kanteluiden muodostaessa suurimman osan laillisuusvalvonnan työkuormasta ne tosiasiallisesti ohjaavat myös omien aloitteiden ja tarkastusten muodossa tehtävää valvontaa. Kantelut määräävät viranomaisvalvonnan toiminnan painopisteen ja sisällön.⁷³ Kantelut ovat tärkeä kommunikaatioväylä kansalaisten ja laillisuusvalvojien välillä.

Vuonna 2020 oikeuskanslerille saapui 2 844 kantelua ja omia aloitteita tehtiin 33. Oikeusasiamiehelle saapui 6 962 kantelua, omia aloitteita tehtiin 66 kappaletta ja tarkastuksia 28 kappaletta.⁷⁴ Vuonna 2019 oikeusasiamiehelle saapui 6 267 kantelua, omia aloitteita tehtiin 95 kappaletta ja tarkastuksia 110 kappaletta.⁷⁵ Oikeuskanslerille saapui saman vuonna 2 130 kantelua ja omia aloitteita tehtiin 33.⁷⁶ Kehitys ei ole uutta: jo Eklundh totesi kanteluasioiden vievän

⁷³ Koskinen 1997, s. 72

⁷⁴ Oikeuskanslerin vuosikertomus 2020 s. 245, EOA vuosikertomus 2020, s. 430.

⁷⁵ EOA Vuosikertomus 2019, s. 37-42.

⁷⁶ Oikeuskanslerin vuosikertomus 2019.

pääosan oikeusasiamiehen ajasta.⁷⁷ Kanteluiden määrän jatkaessa nousuaan niiden asema epäkohtien esiintuojina korostuu entisestään.

Keinänen ja Määttä jaottelevat laillisuusvalvojan toiminnan *reaktiivisia toimintatapoihin* (kanteluiden tutkiminen, lausuntopyyntöihin vastaaminen) ja *aktiivisiin toimintatapoihin* (omat aloitteet, tarkastukset).⁷⁸ Toiminnan painottuessa kanteluiden ratkaisemiseen toiminnasta tulee samalla enemmän reaktiivista kuin aktiivista. Laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden kannalta on olennaista, kuinka onnistuneesti reaktiiviset ja aktiiviset toimintatavat ovat painottuneet.⁷⁹ Omien aloitteiden ja tarkastusten jääminen kanteluruuhkien jalkoihin tekee laillisuusvalvonnasta riippuvaisempaa kantelijoiden kantelukynnyksestä ja epäkohtien havainnointikyvystä.⁸⁰

Kantelun kohde määrittää, kehen valvontaa tosiasiallisesti kohdistetaan. Valvontaa ohjaava vaikutus ei kuitenkaan rajoitu vain kanteluihin. Esimerkiksi vuonna 2019 oikeusasiamiehen kanslia käsitteli sähköistä hallintoa niin kanteluiden, omien aloitteiden kuin tarkastusten kautta. Kanslia käsitteli laajasti etenkin käräjäoikeuden tietojärjestelmiä ja verohallinnon automaattista päätöksentekoa. Tehdyissä tarkastuksissa ja omissa aloitteissa on havaittavissa yhteys aiemmin ratkaistuihin kanteluihin. Noin puoli vuotta ennen pistokoemaista tarkastusta Tuomas- ja Sakari-tietojärjestelmiin⁸¹ AOA Pölönen oli ratkaissut kantelun koskien henkilötunnusten merkitsemistä Tuomas-järjestelmästä tulostettuun lausumapyyntöön.⁸² AOA Sakslinin oma aloite koskien verohallinnon automatisoitua päätöksentekoa alkoi myös niin ikään kanteluiden pohjalta.⁸³ Myös oikeuskanslerin huhtikuussa 2021 antama laaja päätös Kelan automaattisesta

⁷⁷ Eklundh 1995, s. 5.

⁷⁸ Keinänen – Määttä 2007, s.86-89

⁷⁹ Keinänen – Määttä 2007, s. 89

⁸⁰ Keinänen ja Määttä puhuvat epäkohtien tietoon tulovaiheesta, joka koskee sekä kantelijan, viranomaisen että laillisuusvalvojan toimintatapoja ja –mahdollisuuksia. Keinänen – Määttä 2007, s. 23

⁸¹ EOAK/1406/2019, tarkastukset toimitettu 10.9.2019 (Sakari) ja 11.9.2019 (Tuomas).

⁸² EOAK/923/2018.

⁸³ ks. EOAK/3379/2018, s. 1: ”Kahdessa kantelun perusteella tutkimassani asiassa, EOAK/3116/2017 ja EOAK/3393/2017, Verohallinto kertoi antamissaan selvityksissä, että oma-aloitteisten verojen verotusmenettely on pitkälti automatisoitu.”

päätöksenteosta pohjautui aiempaan kanteluun.⁸⁴ Epäkohtien on siis useimmiten tultava ensin tietoon *kantelijalle* ennen kuin ne voivat tulla laillisuusvalvojan tietoon.

Julkisen vallan käyttö tulee yksilölle usein näkyväksi vasta siinä vaiheessa, kun sitä kohdistetaan hänen asiaansa. Täten kantelun selvityksen kohteena on yksittäiseen kanteluun johtanut tapahtuma, eikä yksittäinen kantelija voi tietää, onko kyse skaalautuvasti tai systeemitasoisista epäkohdista. Kollektiivisen luonteen voi huomata vasta laillisuusvalvoja- tai viranomaisen itse selvityspyyntöön vastatessa. Virheellisen päätöksen saanut kansalainen saattaa osaltaan päätyä laillisuusvalvojan menettelystä kantelemisen sijaan hakea muutosta, mikäli kyse on valituskelpoisesta päätöksestä. Tällöin asia ei etene laisinkaan laillisuusvalvojan tietoon.

2.5. Oma-aloitteinen valvonta ja tarkastus

Laillisuusvalvojat voivat myös tehdä omia aloitteita ja tarkastuksia viranomaisiin. Oma-aloitteisessa valvonnassa kyse on useammin laajemmasta selvityksestä, jossa pyritään selvittämään yleisiä toimintatapoja ja etsimään heikkouksia tai virheitä toimintatavoissa, jotta näihin voidaan puuttua. Oma-aloitteisessa valvonnassa laillisuusvalvoja päättää itse, mitä toimintaa tarkastellaan. Näkökulma on viranomaisen sisäinen ja liikkuu järjestelmätasolla. Tarkastelua ei rajata sen selvittämiseen, miten yksittäisen kansalaisen asiaa on käsitelty.

Tarkastusten etuna on laillisuusvalvojan mahdollisuus havainnoida välittömästi viranomaisen toimintaa. Tarkastuksissa laillisuusvalvoja pystyy niissä itse tekemään huomioita, pyytämään tietoa ja näiden kautta ottamaan kantaa viranomaisen toimintaan. Tällöin pystytään reagoimaan asioihin, jotka eivät välttämättä yksittäisen kansalaisen kantelukynnystä ylittäisi, tai joista palaute olisi mennyt kansalaiselta todennäköisemmin viranomaisen edustajalle laillisuusvalvojan sijaan. Tiedonhankinta ei ole yhtä jäseneltyä ja tietojensaantioikeutta voidaan käyttää sitä mukaa, kun huomataan mahdollisia epäkohtia. Esimerkiksi tarkastuksessa Espoon sairaalan oikeusasiamies kiinnitti huomiota kirjallisten esitteiden puutteeseen ja siihen, että potilaan oikeuksia koskevia tietoja oli saatavilla ensisijaisesti vain Valvira nettisivuilla.

⁸⁴ OKV/131/70/2020.

Oikeusasiamies korosti, etteivät sähköisesti saatavilla olevat ohjeet voi kokonaan korvata paperimuodossa jaettavaa informaatiota ja että ikääntyneiden potilaiden rajallisemmat mahdollisuudet käyttää sähköisiä laitteita tulisi ottaa huomioon.⁸⁵ Verrattain pieni asia, kuten esitteiden läsnäolo, tuskin etenisi kanteluun.

Se, mitä laillisuusvalvoja tutkii ja mihin tiedonsaantioikeudet kohdistetaan, riippuu osittain siitä, mitä reittiä asia tulee tutkittavaksi. Usein esitetyn kannan mukaisesti kantelut ovat ”pieniä” yksittäistapauksia, kun taas omat aloitteet ja tarkastukset korostavat enemmän suuria linjoja ja oikeudenmukaisuutta.⁸⁶ Laillisuusvalvonnassa tarkastukset ja omat aloitteet täydentävätkin parhaimmillaan kanteluiden jättämiä valvonta-aukkoja. Kehityskulku valitettavasti ennakoi, että omille aloitteille ja tarkastuksille tulee jäämään yhä vähemmän aikaa. Omien aloitteiden ja tarkastusten määrästä leikataan jo kanteluiden tutkimisen hyväksi.⁸⁷ Laillisuusvalvonta on täten entistä enemmän riippuvainen siitä, mihin julkisen vallan kohteet reagoivat kantelulla.

Kanteluruuhkiin ei ole tiedossa helppoa ratkaisua. Ei voida myöskään olettaa, että kanteluiden määrä vähenisi. Etenkin pandemian kaltaiset poikkeusolot lisäävät julkisen vallan kohdistamista kansalaiseen ja johtaa tilanteisiin, jossa kanteluille nähdään tarve. Toisaalta kehityksen ei voida automaattisesti olettaa johtavan jatkuvaan kasvuun. Kantelumäärien tasaantuessa laillisuusvalvojille suotuisi tilaisuus tehostaa tarkastustoimintaa ja tehdä enemmän omia aloitteita. Valta tässä suhteen on kuitenkin toistaiseksi kantelijoilla.

⁸⁵ EOAK/1706/2019 s. 12-13

⁸⁶ Koskinen 1997, s. 72.

⁸⁷ Paunio 2010, s. 10.

3. VIRANOMAISVALVONNAN NYKYTILA SÄHKÖISESSÄ HALLINNOSSA

3.1. Ratkaisukäytännön piirteitä

Sähköisessä hallinnossa kansalaisen ja viranomaisen vuorovaikutus on teknologiavälitteistä. Palvelu, neuvonta ja päätöksenteko tapahtuvat entistä enemmän tietokoneavusteisesti tai kokonaan automatisoidusti.⁸⁸ Ohjelmistoinfrastruktuuri itsessään muuttaa laillisuusvalvonnan kohteena olevan viranomasimenettelyn muotoa, ja samat rakenteet pakottavat kansalaisen ja viranomaisen välisen vuorovaikutukseen tietynlaiseen muottiin. Täysin sähköisen hallinnon kanssa voidaan olla vuorovaikutuksessa vain käytettävissä olevien ohjelmistojen ja rajapintojen sallimin tavoin.⁸⁹ Julkishallinnon sähköisten järjestelmien arviointiin on viime aikoina kiinnitetty entistä enemmän huomiota.⁹⁰ Sähköisessä hallinnossa on erityispiirteitä, jotka rajoittavat mahdollisen kantelijan kykyä havainnoida menettelyä. Ratkaisun voi tehdä black box-algoritmi tai avoin algoritmi, jonka lähdekoodia kansalainen ei osaa lukea; sama asiointipalvelu voi näyttää eri näkymät kansalaiselle ja viranomaiselle; asiointipalvelun kautta täytetty lomake lähtee ”bittiavaruuteen”, jossa päätöksentekijää ei yksilöidä.⁹¹ Viranomaisessa sähköisesti asioiva kansalainen ei aina tiedä, miten ja miltä osin hänen asiaansa käsittelee ihminen tai automaattinen algoritmi.⁹² Vaikka automaation käyttö olisikin tiedossa, päätöksensaaajan on usein vaikeaa, ellei mahdotonta saada tietoonsa algoritmin toimintaperiaatteet, lähdekoodi tai päätöksen logiikka.⁹³

⁸⁸ Koivisto – Koulu 2020, s. 798

⁸⁹ Pöysti 2018, s. 868.

⁹⁰ Koivisto – Koulu 2020 s. 799

⁹¹ ks. esim. EOAK/3379/2018. Veroilmoituksen jättänyt kansalainen ei saanut erityistä ilmoitusta siitä, että hänen veroprosenttinsa laskee algoritmi.

⁹² Perry 2019 s. 2-3

⁹³ Oma diskurssinsa on, miten perusteluvaikeus voidaan automaattisessa päätöksenteossa ylipäätyään täyttää Perusteluvaikeuden täyttyminen automaattisessa päätöksenteossa on laajan diskurssin aihe, johon ei ole tässä

Yksittäisen kantelijan rajattua näkökulmaa ja pääsyä tietoon täydennetään laillisuusvalvojan laajalla tiedonsaantioikeudella: laillisuusvalvoja selvittää sen, mitä henkilö ei itse kykene selvittämään. Taustaoletuksena on, että kunhan pääsy viranomaisen tietoihin varmistetaan, viranomaistieto riittää täydentämään asiassa tyhjäksi jääneet aukot ja asia voidaan ratkaista. On toki kyseenalaista, voidaanko viranomaisen itse antamaa tietoa pitää täydellisenä. Toisaalta viranomaisen toimittama tieto on muodossa, jota sekä laillisuusvalvoja että viranomaistaho ymmärtävät.

Laillisuusvalvonnalle sähköisessä hallinnossa käytettävät järjestelmät, oli kyse palveluista tai automaattisesta päätöksenteosta, ovat asettaneet haasteita valvonnan kohteen määrittämiselle. Jorma Kuopus tiivistä epäselvän aseman seuraavasti: *“Mikä jää kaikkien muutosten jälkeen sähköisessä hallinnossa valvonnan pelikentäksi oikeusasiamiehelle: puuttuminen tietotekniseen infrastruktuuriin vai hyvän hallinnon mukainen palvelu kansalaisasiakkaille? Samoin voidaan kysyä, arvostellaanko virheellisiä prosesseja vai niihin osallista yksittäistä virkamiestä.”*⁹⁴ Valvontaratkaisuja viranomaisteknologiasta on toki annettu aiemminkin; ratkaisukäytäntöä löytyy jo 80-luvulta.⁹⁵ Laillisuusvalvojen viimeaikaisen ratkaisukäytännön perusteella sähköisen hallinnon valvonnassa voidaan havaita kolme karkeasti eroteltavissa olevaa ratkaisutyyppiä.

Nämä ovat:

tutkielmassa tarkoituksenmukaista perehtyä syvemmin. Perusteluvollisuuden sisältöä ei ole tyhjentävästi määritetty hallintolaissa (Hallintolaki 45§), vaan perusteluilta vaadittu sisältö riippuu olennaisesti siitä, minkälaista päätöstä ja yleisöä varten perustelut laaditaan. Perusteluiden on perinteisesti katsottu ohjaavan ratkaisijaa omassa päätöksenteossaan ks. esim. Merikoski 1953, s. 37-39.

⁹⁴ Kuopus 2020 s. 163. Sama kysymys voidaan esittää myös oikeuskanslerin osalta siltä osin, kun toimivalta on päällekkäistä.

⁹⁵ ks. esim. OKA (949/1/90), antopäivä 04.03.1992. Verohallitus ei ollut noudattanut riittävää varovaisuutta päättäessään ryhtyä uudistamaan verotuslaskennan tietosysteemejä vuodelta 1989 toimitettavaa verotusta varten. Uuden atk-järjestelmän käyttöönoton epäonnistumisen seurauksena verotus viivästyi lakisääteisestä määräajasta.

- 1) sähköisen järjestelmän käytön laillisuutta koskevat ratkaisut (esim. automaattisen päätöksenteon oikeudelliset edellytykset),
- 2) yhdenvertaisuutta koskevat ratkaisut (esim. saavutettavuusongelmat), ja
- 3) sähköisen järjestelmän lainmukaisuutta koskevat ratkaisut (esim. virheelliset päätökset tai puutteelliset ohjelmistot).

3.2. Sähköisen järjestelmän käytön lainmukaisuus

Sähköisen järjestelmän käytön lainmukaisuutta koskevat ratkaisut ovat koskeneet pääosin automaattista päätöksentekoa viranomaisissa. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat perustuslakivaliokunnan ohella⁹⁶ esittäneet kriittisiä kannanottoja automaattisen päätöksenteon perustuslainmukaisuudesta. Marraskuussa 2019 AOA Sakslin totesi omaan aloitteeseen annetussa ratkaisussa, ettei verohallinnon automatisoitu päätöksenteko täytä perustuslain edellytyksiä, vaan automatisaation käytöstä tulisi erikseen säätää laissa.⁹⁷ AOA Sakslin katsoi verohallinnon menettelyn vaarantaneen verovelvollisen oikeusturva ja kantoi huolta viranomaisen neuvontavelvollisuuden ja hallinnon luottamuksensuojaperiaatteen toteutumisesta verotusmenettelyn automatisoituessa yhä enemmän.

Oikeuskansleri Pöysti totesi huhtikuussa 2021 antamassa laajassa päätöksessään Kelan automaattisesta päätöksenteosta, ettei Kelan selvityksessään esittämä oikeusperusta automaattiselle päätöksenteolle täyttänyt perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaksumia lainmukaisuuden edellytyksiä yksityiskohtaisuuden osalta.⁹⁸ Lainmukaisuutta koskevien ratkaisujen keskiössä ovat olleet kysymykset siitä, voidaanko harkintavaltaa

⁹⁶ ks. esim. PeVL 78/2018 vp, PeVL 70/2018 vp ja PeVL 62/2018 vp koskien automatisoitujen päätösten antamista.

⁹⁷ ks. EOAK/3379/2018, s. 1: ”Kahdessa kantelun perusteella tutkimassani asiassa, EOAK/3116/2017 ja EOAK/3393/2017, Verohallinto kertoi antamissaan selvityksissä, että oma-aloitteisten verojen verotusmenettely on pitkälti automatisoitu.”

⁹⁸ OKV/131/70/2020 s. 17.

sisältäviä päätöksiä automatisoida ollenkaan ja kuinka PL 118§:n virkavastuuta koskevat edellytykset voidaan täyttää, kun päätöksen tekee algoritmi.

Sekä AOA Sakslinin että oikeuskansleri Pöysti viittaavat ratkaisuihinsa aiempiin kanteluihin, jotka johtivat lopulta omiin aloitteisiin ja em. ratkaisuihin.⁹⁹ Alun perin hallintolain noudattamista koskeneet kantelut paljastivat automaattisessa päätöksenteon ongelmallisuuden perustuslain kannalta. Automaattisen päätöksenteon sääntelytarpeita selvitetään parhaillaan Oikeusministeriön alaisuudessa, ja ylimmät laillisuusvalvojat ovat toimittaneet kukin lausuntonsa hankkeen lausuntokierroksella.¹⁰⁰

3.3. Yhdenvertaisuus sähköisessä hallinnossa

Hyvän hallinnon mukaista palvelua koskevassa ratkaisukäytännöstä löytyy resurssointia koskevia päätöksiä, jotka eivät kohdistu varsinaisesti käytettävään teknologiaan, vaan rinnakkaisten asiointitapojen puutteellisuuteen.¹⁰¹ Näissä tapauksissa laillisuusvalvoja todennut, että viranomaisen palvelua tulisi olla riittävässä määrin saatavilla myös muiden kuin sähköisten asiointikanavien kautta. Sähköisen asioinnin ensisijaisuus verotuksessa johti yhdenvertaisuusongelmiin, koska sähköisen asioinnin tavoittamattomissa olevat jäivät ruuhkautuneiden puhelinpalveluiden ja toimipisteiden varaan.¹⁰² Verohallinnon sähköistä asiointia koskevassa ratkaisussa AOA totesi, että monilla Verohallinnon asiakkaila ei ole kykyä tai halua käyttää Verohallinnon sähköisiä palvelukanavia ja korosti, että hallintolain esitöiden mukaan asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Hyvän hallinnon vaatimukset täyttävä ja asianmukaisesti toimivan puhelinpalvelun merkitys korostui AOA:n

⁹⁹ ks. EOAK/3379/2018, s. 1: ”Kahdessa kantelun perusteella tutkimassani asiassa, EOAK/3116/2017 ja EOAK/3393/2017, Verohallinto kertoi antamissaan selvityksissä, että oma-aloitteisten verojen verotusmenettely on pitkälti automatisoitu.” ja OKV/131/70/2020 s. 1, ”Oikeuskanslerinvirastossa tutkittavana olleessa kantelussa OKV/868/1/2018 arvosteltiin Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä, koska sen tekemä työmarkkinatukea koskeva päätös ei täyttänyt kaikilta osin hallintolain vaatimuksia.”

¹⁰⁰ ks. OM021:00/2020

¹⁰¹ EOAK/6525/2018 (verohallinnon puhelinpalvelu), EOAK/5431/2018 (tilinumeron ilmoittaminen)

¹⁰² EOAK/502/2019

mukaan erityisesti Verohallinnossa, jossa oli merkittävästi vähennetty toimipisteitä ja siten asiakkaiden mahdollisuuksia henkilökohtaiseen asiointiin.¹⁰³ Puutteita on havaittu yleisesti viranomaispalveluiden ja neuvonnan saavutettavuudessa. Esimerkiksi Espoon sairaalassa osa potilaille tarkoitettusta tiedosta oli saatavilla vain internetissä, vaikka moni potilaista ei pystynyt käyttämään sähköisiä palveluita.¹⁰⁴

Kyseisissä päätöksissä rinnakkaispalveluiden puutteellisuutta on perusteltu viranomaisten taholta pyrkimyksenä edistää sähköisen asioinnin ensisijaisuutta. Ongelmia on muodostunut, kun sähköiset asiointitavat eivät ole heti säästäneetkään niin paljon resursseja, kuin oli arvioitu.¹⁰⁵ Poliittiset päätökset pyrkiä säästämään resursseja siirtämällä palvelut ja asiointi sähköisiin kanaviin ovat johtaneet yhdenvertaisuuden vaarantamiseen. Aliresursoinnin edessä tilanteen korjaaminen ei aina ole ratkaisun kohteena olevan viranomaisen omissa käsissä, vaan määrärahojen lisäämisestä päättää viime kädessä eduskunta.

3.4. Sähköisen järjestelmän lainmukaisuus

Viranomaiskäytössä olevien ohjelmistojen lainmukaisuuteen kohdistuvaa valvontaa on tehty enimmäkseen kanteluiden kautta. Etenkin oikeusasiamies on kiinnittänyt viranomaisten huomion erinäisiin toiminnallisiin ongelmiin:

- Verohallinnon automaattinen järjestelmä oli virheellisesti määrännyt yhtiölle sanktion, vaikka yhtiön tiedettiin todisteellisesti täyttäneen tiedonantovelvoitteensa.¹⁰⁶ Käsitys.
- Verohallinnon automaattinen järjestelmä oli virheellisesti lähettänyt sanktiouhkaisen kirjeen yhteensä 16 400:lle alkutuottajalle.¹⁰⁷ Käsitys.

¹⁰³ Vuosikertomus 2019 s. 326.

¹⁰⁴ EOAK/1706/2019: potilaille kuuluva tieto oli saatavilla vain sähköisesti.

¹⁰⁵ EOAK/6525/2018 (verohallinnon puhelinpalvelu)

¹⁰⁶ EOAK/3116/2017

¹⁰⁷ EOAK/3393/2017

- Verohallinnon automaattisesti luomasta päätöksestä ei ilmennyt, kuka päätöksen on tehnyt, käyttänyt harkintavaltaa ja rangaistusmaksun määrännyt.¹⁰⁸ Käsitys.
- Ulosoton tietojärjestelmän ja väestötietojärjestelmän välisessä tiedonsiirrossa tapahtuneen virheen vuoksi perintäasian vireilletuloilmoitus jäi lähettämättä turvakiellossa olleelle kantelijalle.¹⁰⁹ Käsitys.
- Käräjäoikeuden käyttämään Tuomas-järjestelmään kirjatut asianosaistiedot henkilötunnuksineen tulivat automaattisesti näkyviin järjestelmän muodostamaan lausumapyyntöön. AOA katsoi, että henkilötunnusten asiakirjasta poistamisen hankaluus, oli omiaan johtamaan siihen, että henkilötunnuksia jää asiakirjoihin tarpeettomasti.¹¹⁰ Käsitys.
- Kantelijalla oli ollut vaikeuksia ajokortin kaksoiskappaleen tilaamisessa. AOA otti kantelun vuoksi omasta aloitteestaan tutkittavaksi Liikenne- ja viestintäviraston päätöksentekomenettelyn koskien ajokortin kaksoiskappaleen tilaamista viraston sähköisen asioinnin kautta.¹¹¹ Tapauksessa oli kyse myös yhdenvertaisuudesta: ei ollut voinut tilata ajokortin kaksoiskappaletta sähköisen asioinnin kautta sen takia, että hän asui Sveitsissä. Käsitys.
- Menettelystä ja päätöksen perusteista lisätietoja haluava päätöksensaaja ohjattiin palvelunumeroon, johon vastanneet virkamiehet eivät olleet osallistuneet automatisoituun asian käsittelyyn ja joilla ei ole yksityiskohtaista tietoa päätöksenteon perusteista.¹¹² Käsitys.

¹⁰⁸ EOAK/2898/2018

¹⁰⁹ EOAK 5399/2015, ks. myös Oikeusasiamiehen vuosikertomus 2016 s. 132

¹¹⁰ EOAK/923/2018

¹¹¹ Vuosikertomus 2019 s. 342, EOAK 6753/2018 (alkp. Case), tutkintaraportti?

¹¹² ks. EOAK/3116/2017, EOAK/3379/2018

- Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen sähköpostipalautteiden vastauksia ei kirjattu mihinkään järjestelmään eikä niiden sisältöä tai lähetyshetkeä pystytty jälkeenpäin todentamaan. Näin ollen myöskään kantelijan viestin osalta ei voitu osoittaa, että siihen olisi vastattu.¹¹³
- Useampi riita-asiassa annettu tuomioita oli johtanut virheellisesti maksuhäiriömerkintään, koska käräjäoikeuden Tuomas-järjestelmä oli siirtänyt automaattisesti tietoja luottotietoyhtiöille.¹¹⁴ Esitys.

Onko sähköisen hallinnon väitetty läpinäkyvättömyys muodostanut esteitä laillisuusvalvojan toimivallan käyttämiselle? Ratkaisukäytännön valossa ei voida tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä, koska vain sellaiset asiat, joissa läpinäkyvättömyys ei ole estänyt epäkohdan havaitsemista voivat ylipäättään edetä kanteluun. Ratkaisukäytännön perusteella voidaan kuitenkin todeta, ettei kantelun tutkittavaksi saattaminen ole vaatinut kantelijalta edes tietoa siitä, käsittelee hänen asiaansa ihminen vai ei, tai oliko virhe käytetyssä teknologiassa.

Sähköistä hallintoa koskevassa ratkaisukäytännössä huomautukset ja moittivat käsitykset kohdistuvat useimmiten kokonaisuin viranomaisiin yksittäisen virkamiehen sijaan. Tämä johtuu siitä, että valvonnan myötä havaitut ongelmat eivät johdu yksittäisen virkamiehen toiminnasta, vaan paljastavat puutteita viranomaisen käytännöissä tai työoloissa.¹¹⁵ Sähköistä hallintoa koskevat järjestelmätason päätökset eivät ole yksittäisten virkamiesten käsissä, vaan päätökset tehdään useammalla hallinnon tasolla ja organisaation sisäiset sähköistä hallintoa koskevat vastualueet saattavat hajallaan. Näin ollen sähköisiä järjestelmiä koskevissa päätöksissä hallinnon yleiset tavoitteet ohjaavat sähköisiä järjestelmiä koskevaa päätöksentekoa. Tähän tematiikkaan palataan osiossa 4.

¹¹³ EOAK 7076/2017

¹¹⁴ EOAK 945/2016

¹¹⁵ Häkan Stoor on esittänyt virkamiehiin kohdistuvan arvostelun rajoittamista vain ilmeisiin lainrikkomuksiin, jotka antavat aiheita joko virkasyytteen tai huomautukseen, johon liittyy syyttämättä jättäminen. Stoor 2010, s. 68.

3.5. Viranomaisreaktio sähköisten järjestelmien valvonnassa

Laillisuusvalvojien esille nostamat ongelmat sähköisissä järjestelmissä eivät aina johda viranomaisten suunnalta korjaustoimenpiteisiin. Huonon järjestelmän korjaamisen haasteet näkyvät apulaisoikeusasiamiehen Sakari- ja Tuomas-järjestelmiä koskevissa ratkaisuissa. AOA suoritti tarkastuksen käräjäoikeuksien käytössä oleviin Tuomas- ja Sakari-järjestelmien asiakirjapohjiin, järjestelmissä tuotettuihin asiakirjoihin ja henkilötietojen käsittelyyn järjestelmissä. Järjestelmissä ilmeni useita puutteita. Esimerkiksi syyttäjien käräjäoikeudelle toimittamissa haastehakemuksissa jopa tavanomaiset henkilöiden nimet olivat usein väärin, koska ne eivät mahtuneet Sakarissa niille varatuille kentille. Käräjäoikeus ei pystynyt muokkaamaan syyttäjältä saatuja haastehakemuksia, vaikka syyttäjä saattoi haastehakemuksen käräjäoikeudelle toimittamisen ja sen tiedoksiannon välillä muokata syytettä. Ongelmat oli huomattu pian Sakarin käyttöönoton jälkeen, mutta asiaa ei ollut korjattu. Sakari oli tarkastushetkellä ollut käytössä jo kaksikymmentä vuotta.¹¹⁶ AOA käynnisti tarkastuksen pohjalta oman aloitteen. AOA pyysi oikeusministeriötä (OM) hankkimaan tarvittavan Oikeusrekisterikeskuksen selvityksen ja antamaan oman lausuntonsa tarkastuspöytäkirjaan.

OM oli ensimmäisen ratkaisun jälkeen ollut vastahakoinen tekemään muutoksia. Tuomioistuinvirasto lausui, että Sakari-järjestelmän asiakirjapohjiin tehtäisiin enää vain välttämättömät ja tarpeelliset muutokset järjestelmän ollessa elinkaarensa päässä. Uusi AIPA-järjestelmä oli tulossa tilalle. OM katsoi useiden esille nostettujen ongelmien olevan vähäisiä, vedoten esimerkiksi haastehakemusten tilanpuutteeseen koskevien yhteydenottojen vähäisyyteen sekä siihen, ettei syyttäjänlaitos ollut ilmoittanut tyytymättömyyttään Sakari-järjestelmän toimintaan. Tähän AOA ilmoitti saaneensa tietoon, että tyytymättömyyttä oli ilmennyt käytännön toimijoiden tasolla. OM ei myöskään katsonut, että käräjäoikeudella olisi lainkaan tarvetta muokata alun perin syyttäjän luomia asiakirjoja. AOA oli jälleen eri linjoilla, korostaen oikeusvarmuutta ja haastehakemuksen merkitystä asianosaisille.

¹¹⁶ EOAK/1406/2019

Vastauksena useaan epäkohtaan OM:n selosti, miten vikoja oli ohjeistettu kiertämään: poliisia pyydettiin lähettämään aineistoa tarkoituksellisesti väärälle syyttäjälueelle, josta tehtiin syytesirto oikealle syyttäjälueelle, koska Sakari hylkäsi osan poliisin Patja-järjestelmän aineistoista esitutkintapöytäkirjan yksilöintinumeron perusteella. Haastehakemusten tilanpuutteeseen ratkaisuna Oikeusrekisterikeskus oli ohjeistanut esimerkiksi lisäämään haastehakemukseen liitteen, jossa koko nimi oli oikein.¹¹⁷ Toimenpiteet, joihin oli AOA:n huomioiden perusteella ryhdytty, olivat yksinkertaisia tekstin muokkauksia asiakirjapohjiin.

AOA näki OM:n suhtautumisen ongelmiin ilmentävän laajempaa ja pitkäaikaisempaa ongelmaa. OM ei ollut harjoittanut mitään seuranta- tai laadunvarmistusta 20 vuoden aikana. Ilmi tulleita ongelmia oli korjaamisen sijaan opeteltu ”pakon edessä” kiertämään. Uusi AIPA-järjestelmä ei myöskään heti korvaisi vanhoja järjestelmiä, vaan vanhoja käytettäisiin rinnakkain AIPA:n käyttöönoton edessä asteittain. Sen sijaan, että järjestelmät olisi mukautettu vastaamaan lainkäytön tarpeita, lainkäyttöä oli mukautettu järjestelmiin. AOA:n kritiikistä ja korjausehdotuksista huolimatta OM oli priorisoinut resurssien säästön hyvän hallinnon edelle. AOA totesi tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen käytössä olevien tietojärjestelmien ominaisuuksilla ja suorituskyvyllä olevan käytännössä suuri merkitys oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin eri ulottuvuuksien toteuttamisessa.¹¹⁸

Sähköisten järjestelmien käytön lainmukaisuutta koskevissa ratkaisuissa Kela korosti lainvastaisen menettelyn tarpeellisuutta. Viranomainen katsoi, ettei se kyennyt suoriutumaan sille asetetuista lakisääteisistä velvollisuuksista ilman lainvastaiseksi todettua automatisaatiota.¹¹⁹ Näissä tapauksissa laillisuusvalvojat kallistuivat lainsäädännön tarkistamisen puoleen. Automatisaation lopettaminen ja täysi estäminen arvioitiin haitalliseksi hyvän hallinnon toteutumiselle.

Kansainvälisessä kirjallisuudessa on esimerkkejä vastaavanlaisista tilanteista, joissa havaittua virhettä ei korjata. Esimerkiksi Yhdysvalloissa osavaltion käytössä ollut *Colorado Benefits*

¹¹⁷ EOAK/5561/2019

¹¹⁸ *ibid* s. 11

¹¹⁹ OKV/131/70/2020 s. 3,

Management System ehti tehdä satoja tuhansia virheellisiä sosiaaliturvapäätöksiä käyttönsä aikana. Päätösten virheellisyys itsessään ei jäänyt huomaamatta – sadat päätöksensaaajat valittivat virheellisistä päätöksistä. Epäkohta oli selkeästi tullut tietoon, mutta sen aiheuttajaa ei osavaltion taholta kyetty korjaamaan. Ongelmana ei ollut se, etteikö virhettä huomattu – sen korjaamista estivät monimutkainen tapa, jolla hallinto ja korjausvastuut oli järjestetty sekä poliittisen tahdon puute, koska korjaaminen olisi tullut kalliiksi.¹²⁰

Viranomaistaho voi toisaalta olla aktiivinen korjatakseen virheen. Esimerkiksi poliisin sähköpostien kirjaamista koskevassa tapauksessa otettiin käyttöön automaattinen sähköpostiviestien arkistointijärjestelmä, joka oli ollut jo käytössä muun muassa Helsingin poliisilaitoksen kirjaamossa.¹²¹ Maksuhäiriömerkintöjä koskevassa ratkaisun johdosta oikeusministeriö lisäsi Tuomas-järjestelmään koodin, jota käyttämällä estetään käsittelyn aikana riitautettujen ratkaisujen siirtyminen luottotietoyritykselle.¹²² Tuomas- ja Sakari-järjestelmien ongelmalliset asiakirjapohjat suostuttiin päivittämään. Käytäntö on epäyhtenäistä. Yleisesti voidaan todeta, että viranomaiset tekevät sitä todennäköisemmin laillisuusvalvojan ratkaisuehdotusta, mitä vähemmän varoja ja työvoimaa virheen korjaaminen vaatii. Kuitenkin oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on linjattu, ettei viranomaisen vetoaminen resurssien puutteeseen ole lain silmissä hyväksyttävä peruste poiketa muista hyvän hallinnon periaatteista.¹²³

Kustannustehokkuuden vaatimusten ristitulella toimivien viranomaisten suhteen laillisuusvalvojen tehtävä onkin ollut painaa kaasun sijaan jarrua. Digitalisaation lupaus resurssien vapauttamisesta on johtanut joissain tapauksissa ajatusharhaan, jossa sähköisen asioinnin on katsottu vapauttavan enemmän resursseja, kuin mihin se tosiasiallisesti on pystynyt. Oikeusasiamies on erityisvalvontatehtävänsä mukaisesti tuonut esiin vammaisten,

¹²⁰ ks. Fukami – McCubbrey 2011. Kyseisessä tapauksessa olennainen vian korjaamista estävä tekijä ei ollut pelkästään tekninen.

¹²¹ Vuosikertomus 2018 s. 130

¹²² EOAK/945/2016, ks. myös Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017 s. 197

¹²³ ks. Esim. Migrin käsittelyaikoja koskeva ratkaisu EOAK/3445/2019.

ikääntyneiden ja kielivähemmistöjen oikeuksien toteutumisen tilanteissa, joissa jokaiselle kuuluva neuvonta tai palvelu on siirretty kokonaisuudessaan joidenkin ulottumattomiin.

Edellä mainitut esimerkit eivät ole tyhjentäviä, mutta ne havainnollistavat sähköisiin järjestelmiin kohdistuvat laillisuusvalvonnan luonnetta. Useassa tapauksessa lienee kyse suunnitteluvirheestä tai hankintavaiheessa kumuloituneista ongelmista. Laillisuusvalvojan jälkivalvonta tarttuu virheisiin niiden ilmetessä kanteluiden muodossa. Suunnitteluvirheiden korjaaminen jälkivalvonnassa ilmenneen ongelman seurauksena ei ole itsestäänselvyys. Laillisuusvalvojan osoittamaan korjaustarpeeseen ei aina reagoida kuuliaisesti. Kaikissa ratkaisutyypeissä on havaittavissa jännitteitä kustannustehokkuuden ja hyvän hallinnon vaatimusten välillä. Tähän tavoitteiden ristiriitaan perehdytään seuraavaksi.

4. SÄHKÖISEN HALLINNON TAVOITTEET JA LAILLISUUSVALVONTA

4.1. Sähköisen hallinnon kustannustehokkuus ja laillisuusvalvonta

Kustannustehokkuudella tarkoitetaan lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden saavuttamista alhaisimmin mahdollisimmin kustannuksin.¹²⁴ Hallintodigitalisaatiota on osaltaan vauhdittanut teknologinen kehitys, mutta myös sille otolliset olosuhteet hallinnossa: samalla kun päätöksiä on annettava yhä enemmän ja yhä monimutkaisemmissa asioissa, valtiontaloudessa on pyritty säästöihin.¹²⁵ Koko hallinto-oikeutta läpäisee etenkin sähköisen hallinnon yhteydessä jännite hallinnon tehokkuuden ja oikeuden välillä.¹²⁶ Tasapainottelu lain edellytysten ja poliittisten säästötavoitteiden välillä ei ole vain 2000-luvun ilmiö. *Claes Eklundh* katsoi vuonna 1995 suurimman uhan yksityisen ihmisen oikeusturvan kannalta olevan siinä, että viranomaiset ja virkamiehet ymmärtävät poliittiset signaalit väärin halutessaan tehdä työnsä mahdollisimman hyvin. Samanaikaisesti tavoitejohtamisen ja sääntelyn sekä tehokkuus- ja oikeusturvavaatimusten kohteena oleminen on virkamiehille hämmentävää.¹²⁷ *Olli Mäenpää* on kuvannut jännitettä perustuslain tasolla olevan, toimeenpanovaltaa ja hallintoa koskevan tavoitteellisen sääntelyn ja vahvasti tehokkuutta ja tavoitteellisuutta painottavan hallintopolitiikan välillä.¹²⁸ *Kaarlo Tuori* on todennut hallitusohjelman saaneen ylikorostuneen aseman, jossa sen normatiivinen paino poliittisessa valtiosääntökulttuurissa uhkaa ohittaa jopa perustuslain.¹²⁹ Tuori on myös kritisoinut poliittisessa kielenkäytössä käytettyä *valtiokonsernin*

¹²⁴ Määttä 2018, s. 26.

¹²⁵ Valtiontalouden säästökuurit ja hallinnon monimutkaistuminen eivät ole vain suomalainen ilmiö. vrt. esim. Perry 2019 s.1.

¹²⁶ Pöysti 2018, s.879, ks myös Vääänen 2011 passim.

¹²⁷ Eklundh, s. 8-10.

¹²⁸ Mäenpää 2005, s. 1068.

¹²⁹ Tuori 2014, s. 97.

käsitettä sen rinnastaessa valtion liikeyritykseen ja valtion toimintaperiaatteet liikeyrityksen toimintaperiaatteisiin.¹³⁰

Laillisuusvalvojat valvovat perustuslain ja lain tasoisten säännösten noudattamista. Viranomaisten toimintaa ajaa käytännössä laillisuusperiaatteen lisäksi hallintopolitiikka. Toisaalta kustannustehokkuusajattelua löytyy myös hallintolaista. Hallintolain tarkoituksena sen tavoitesäännöksen sanoin “toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa, mutta myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta”.¹³¹ Tuloksellisuus ei hallituksen esityksen mukaan pelkisty hallintolaissa taloudellisuuteen ja tuottavuuteen, vaan sisältää myös hallinnon toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, palvelu- ja toimintakyvyn sekä siihen liittyvän asiakastytyvyyden.¹³² Hallintolain ja hallintokäyttölain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä katsottiin hallinnon muuttuneen entistä asiakaslähtöisemmäksi ja palvelukeskeisemmäksi. Eri hallinnonaloilla oli painotettu tarvetta hoitaa hallintotehtävät osapuolten kannalta mahdollisimman yksinkertaisesti, tehokkaasti ja kustannuksiltaan edullisesti.¹³³ Moninapainen tavoitesäännös edellyttää tavoitteiden keskinäistä punnintaa, kun esimerkiksi palvelujen laatu ja tuloksellisuus voivat edellyttää vastakkaisia toimia.¹³⁴ Perustuslakivaliokunta on korostanut tarkoitussäännön yhteydessä hyvän hallinnon perusteiden ja oikeusturvan olevan ensisijaisia hallinnon tuloksellisuuteen.¹³⁵

Kustannustehokkuus toisinaan samaistetaan julkisten varojen säästämiseen. Vaikka kustannustehokkuus sisältää tavoitteen alhaisimmista kustannuksista, alhaisimman hyväksyttävän kustannuksen mittarina tulisi käyttää lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Lainsäädännölle asetetut tavoitteet suppeassa merkityksessään voivat tarkoittaa tietyn lain tavoite- tai tarkoitussäännöksen sisältöä. Esimerkiksi lain sähköisestä asioinnista viranomaisessa tarkoituksena on “lisätä asioinnin sujuvuutta ja joutuisuutta sekä

¹³⁰ Ibid. s. 95

¹³¹ Tarkoitussäännöksestä ks. Mäenpää,(päivittyvä) III.1.

¹³² HE 72/2002 vp, s. 44

¹³³ HE 72/2002 2.4. Nykytilan arviointi.

¹³⁴ Koivisto – Koulu 2020 s. 809

¹³⁵ PeVL 7/2019 vp.

tietoturvallisuutta hallinnossa, tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimeissä sekä ulosotossa edistämällä sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä”.¹³⁶ Laajemmin tulkittuna lainsäädännölle asetetut tavoitteet sisältävät myös kaikkea hallintoa koskevien hyvän hallinnon perusteiden edistämisen sekä lainvalmisteluasiakirjoista ilmenevät laajemmat poliittiset tavoitteet, kuten pyrkimyksen luoda toimivat sähköisen tunnistamisen markkinat antamalla alan toimijoille tietyt perussäännöt.¹³⁷

Lait, joiden pohjalta sähköistä hallintoa edistetään, sisältävät joskus ristiriitaisia tavoitteita. Sähköisessä hallinnossa tavoitteiden tulisi kuitenkin olla sopusoinnussa PL 21§:än ja hyvän hallinnon perusteiden kanssa. Hallintolaille asetetut tavoitteet – eli hyvän hallinnon perusteiden noudattaminen hallinnossa – asettavat täten mittatikun, jota vasten kustannusratkaisuja tulee punnita. Hyvän hallinnon perusteet asettavat viranomaisen toiminnan laadulle minimitason. On ongelmallista, jos laillisuusvalvojat ja viranomaiset ovat erimielisiä hyvän hallinnon perusteiden kuten palveluperiaatteen tai PL 21§ mukaisen oikeusturvan riittävästä tasosta.

Koivisto ja Koulu kuvaavat oikeuspositivistista käsitystä hyvästä hallinnosta kimpuksi, joka muodostuu monesta osaoikeudesta. Näitä oikeuksia mainitaan perustuslaissa, hallintolaissa ja muussa lainsäädännössä.¹³⁸ Hyvä hallinto ilmenee tämän lisäksi periaatteenomaisena ja legitimoivana voimana, jota ei voi pelkistää yksittäisiin säännöksiin. Kolmanneksi Koivisto ja Koulu hahmottelevat hyvän hallinnon ideologisenä käsitteenä, joka sisältää eettisiä, taloudellisia ja poliittisia merkityksiä.¹³⁹ He viittaavat *Kirsi Kuusikon* luonnehdintaan suomalaisesta käsityksestä hallinnon hyvydestä, jossa ensiksi tulee laillisuus, sitten materiaallinen ja menettelyllinen palvelevuus ja lopuksi refleksiivisyys ja tehokkuus.¹⁴⁰ Ylimpien laillisuusvalvojien käsitys hyvästä hallinnosta on ensisijaisesti laillisuuteen nojaavaa. Myös palvelevuus korostuu ratkaisukäytännössä. Laillisuusvalvojien käsitys tehokkuudesta

¹³⁶ Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 1§

¹³⁷ HE 36/2009 vp s. 29

¹³⁸ Koivisto – Koulu 2020, s. 809.

¹³⁹ Koivisto – Koulu 2020 s. 809, ks myös Koivisto 2011, s. 124-136.

¹⁴⁰ Kuusikko 2000, s. 99.

vaikuttaisi ratkaisukäytännössä merkitsevän kansalaisten mahdollisuutta saada tehokasta ja viivytyksetöntä palvelua, ei niinkään kustannustehokasta julkisten varojen käyttöä.¹⁴¹

Sähköisen hallinnon tavoitetta säästää julkisia varoja kuvaa itsessään jo se, että julkisen hallinnon digitalisaatio on Valtionvarainministeriön alaisuudessa. VM:n alaisuudessa toimiva julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniikan osasto (JulkICT) on vahvassa asemassa hallintopoliittisessa kehittämisdiskurssissa.¹⁴² Pöystin mukaan diskurssia johtava asema perustuu yhtäältä VM:n vahvaan asemaan Suomen julkishallinnossa mutta myös lainsäädäntöön, kuten julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettuun lakiin (634/2011). VM:llä on samoin merkittävä asema hallinnon tehokkuuteen liittyvässä tehokkuusdiskurssissa.¹⁴³ VM lähestyy sähköistä hallintoa ensisijaisesti säästö- ja tehokkuusnäkökulmasta. VM toteaa hankesivuillaan sähköisten palvelujen käytön lisääntymisen tehostavat julkista palvelutuotantoa ja säästävän yhteisiä verovaroja.¹⁴⁴

Kustannustehokkuus ei suinkaan ole ainoa sähköisen hallinnon tavoite. Valtioneuvoston *Digitalisaation edistämisen ohjelmassa 2020–2023* tavoitteiksi nimetään 1) digitaaliset laadukkaat julkiset palvelut tuominen kansalaisten ja yritysten saataville vähintään lain digitaalisten palvelujen tarjoamisesta vaatimusten mukaisesti, 2) elinkeinotoimintaa harjoittavien paperi- ja käyntiasiain vähentyminen merkittävästi, ja useiden vain digitaalisten yrityspalvelujen tarjoaminen ja 3) digituen tarjoaminen koko maassa.¹⁴⁵ Selvityksessään oikeuskanslerille Kela totesi toimintansa edellyttävän, että osa tehtävistä voidaan tehdä automaattisesti. Automaatiota on Kelan mukaan lisätty eri toimintoihin sitä mukaa, kun tehtävät ovat lisääntyneet ja Kelalta on edellytetty tehokkuutta ja tuottavuutta.¹⁴⁶ Yhtäältä automaation lisäämistä perusteltiin sujuvuudella, toimintavarmuus ja inhimillisten virheiden

¹⁴¹ ks. esim. EOAK/1706/2019.

¹⁴² Pöysti 2018, s. 877-878.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Valtionvarainministeriön internet-sivut, kohta Julkishallinnon digitaaliset palvelut. Ks. myös Valtiovarainministeriö 2019 s.18: *Tavoitteena tulee olla asiakkaalle tarjottavan palvelukokonaisuuden selkeys ja toteutuksien kustannustehokkuus.*

¹⁴⁵ Valtioneuvosto 2021.

¹⁴⁶ OKV/131/70/2020 s. 3.

vähentämisellä.¹⁴⁷ Kuten ratkaisukäytännöstä havaittiin, kustannuskysymykset saattavat silti joissain tapauksissa painaa viranomaisen vaakakupissa enemmän kuin sujuvuus ja virheiden vähentäminen. Kuinka suositusluontoisia ratkaisuja antavat ylimmät laillisuusvalvojat voisivat parhaiten edistää lainmukaisuutta sähköisessä hallinnossa, kun raha puhuu?

4.2. Kustannustehokkuus julkisissa hankinnoissa

Sähköistä hallintoa toteutetaan yhteistyössä yksityissektorin kanssa yleensä julkisten hankintojen muodossa. Vuonna 2019 Suomen valtio käytti julkisiin ICT-hankintoihin yhteensä 1 052 772 327,47 euroa ja vuonna 2020¹⁴⁸ 1 071 130 199,90 euroa.^[66] ICT-hankinnat sisältävät mm. ohjelmistoja ja yleistä tietotekniikkaa. Julkisiin ICT-hankintoihin sovelletaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (hankintalaki). Hankintalain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.¹⁴⁹ Hankinnat tehdään pääsääntöisesti kilpailuttamalla. Kilpailuttamisessa rahoitusvastuu ja riskit säilyvät julkisella vallalla.¹⁵⁰ Kustannustehokkuus painottuu täten¹⁵¹ Hankintalainsäädäntö sisältää jännitteen julkisten varojen taloudellisen tai jopa säästeliään käytön ja laadukkaiden hankintojen välillä.

Tomi Voutilainen on kirjoittanut ohjelmistotuotannosta, lainmukaisuudesta ja sähköisestä hallinnosta. Voutilaisen mukaan tietojärjestelmien kehittämisessä ja toiminnassa olevat ongelmat ovat keskeinen hyvän hallinnon uhka verkottuvan sähköisen hallinnon ja erityisesti

¹⁴⁷ ks. Esim. Kelan antama selvitys virhemarginaaleista ihmisen vs. Algoritmin ratkaisemissa asioissa OKV/131/70/2020.

¹⁴⁸ Tutkihankintoja.fi-palvelu.

¹⁴⁹ Hankintalain 2§, ks. Hankintalain tavoitteista laajemmin Siikavirta 2015, s. 11.

¹⁵⁰ Siikavirta 2015, s.15. Yksityissektori voi hoitaa julkishallinnon tehtäviä myös yksityistämisen kautta. Tällöin rahoitusvastuu ja riskit säilyvät yksityisellä toimijalla.

¹⁵¹ Siikavirta 2015, s. 11.

sähköisten asiointipalveluiden kehittämisessä.¹⁵² *Jorma Kuopus* on todennut IT-ongelmien kumuloituvan hallinnollisen uudistuksen toteutusvaiheessa, josta voi seurata hyvän hallinnon vaarantava järjestelmä.¹⁵³ Sekä Voutilainen että Kuopus pitävät viranomaiskäytössä olevien ohjelmistojen teknisiä ongelmia uhkana hyvälle hallinnolle ja jäljittävät ongelmien syyn hankinnan ja käyttöönoton epäonnistuneeseen suunnitteluun. Ongelmia ovat aiheuttaneet mm. keskeneräisen järjestelmän käyttöönotto, henkilöstön riittämätön kouluttaminen, riskinhallinnan pettäminen, järjestelmän tarpeellisten toimintojen heikko määrittely, järjestelmän toteutusta ja hankintaa koskevat osaamisen puutteet, tietoturvallisuuden hallinnan pettäminen ja riittämätön testaus.¹⁵⁴ Ohjelmistoista puhuttaessa ”virheillä” tarkoitan epätoivottua toimintaa tai lopputulosta. Ohjelmisto toimii sille luotujen sääntöjen mukaisesti. Säännöistä poikkeamisen mahdottomuus on yksi etenkin sääntöpohjaisen automaation esitetystä eduista.¹⁵⁵ Järjestelmä ei kykene poikkeamaan sille annetuista ohjeista, mutta ohjeilla voi olla yllättäviä vuorovaikutuksia keskenään tai syötetyn datan kanssa, joita järjestelmän luoja ei ole osannut ennakoida. Puhuttaessa sähköisen järjestelmän ”virheestä” viitataan täten johonkin suunnittelu- tai koodausvaiheessa tapahtuneeseen laiminlyöntiin tai virheeseen, joka ilmenee käytössä. Yksinkertaistaen virhe on ohjeistuksessa, ei sen noudattamisessa.¹⁵⁶

Laillisuusvalvojat puuttuvat hyvän hallinnon vaarantaviin ohjelmistohankintoihin vasta, kun ongelmat ovat tulleet ilmi niiden käyttäjille. Viranomaisten sähköisten järjestelmien valvonnassa havaittujen ongelmien juurisyy on usein syntynyt jo kauan ennen vian havaitsemista laillisuusvalvontaprosessissa. Ohjelmistohankintojen luonteesta johtuen

¹⁵² Voutilainen 2007, s. 182.

¹⁵³ Kuopus s. 164

¹⁵⁴ Voutilainen 2007, s. 182; Kuopus 2010, s. 164.

¹⁵⁵ ks. esim. OKV/131/70/2020 koskien Kelan automaattista päätöksentekoa. Kelan mukaan ”opintotuen verkkohakemuksiin annetuissa automaattisissa ratkaisuissa virheprosentti on 0,0654 %, kun se manuaalisesti tehdyissä opintotukiratkaisuissa on 3 %. Luvut eivät selvityksen mukaan ole täysin vertailukelpoisia, koska manuaalisesti käsitellään vaikeampia ja enemmän tutkimista vaativia tapauksia. Valvontoihin ja riskianalyysihin perustuva näkemys on, että oikein kohdennettuna sääntöpohjainen automaatio vähentää inhimilliseen toimintaan liittyvää virheriskiä.”

¹⁵⁶ Virkavastuuta koskeva keskustelu perehtyy tarkemmin tähän tematiikkaan koskien sitä, kuka on virkavastuussa koneen tekemästä virheestä.

suunnittelussa tehdyn virheen korjaaminen käyttöönoton jälkeen on kuitenkin yleisesti työläämpää verrattuna esimerkiksi viranomaisohjeistuksen päivittäminen. Virheet voivat olla viranomaisten tiedossakin, mutta niitä ei korjata kustannussyihin vedoten.¹⁵⁷ Riippuen siitä, milloin ja millä ehdoin hankinta on tehty, korjaamiseen tarvittava osaaminen saatetaan joutua hankkimaan yksityiseltä sektorilta. *Toimittajaloukkuun* jääminen voi vaikuttaa siihen, kuinka itsenäisesti viranomainen kykenee korjaamaan vialliseksi osoittautunutta sähköistä järjestelmää.¹⁵⁸ Toimittajaloukulla tarkoitetaan julkisten hankintojen yhteydessä tilannetta, jossa julkinen taho on aiempien hankintojensa vuoksi riippuvainen yhden toimittajan järjestelmästä eikä kykene hankkimaan uutta järjestelmää tai päivittämään senhetkistä järjestelmää uuden toimittajan kanssa ilman erityisen suurta vaivaa ja/tai kallista hintaa verrattuna hankintojen jatkamiseen alkuperäiseltä taholta.¹⁵⁹ Hankintavaiheessa tehdyt päätökset vaikuttavat siten osaltaan siihen, kuinka suureksi sähköisen järjestelmän korjauskustannukset nousevat.

Sähköisiä järjestelmiä siis hankitaan viranomaiskäyttöön kustannustehokkuuden nimissä, ja kun laillisuusvalvoja havaitsee niissä ongelman, kustannustehokkuuteen saatetaan vedota vasta-argumenttina viran korjaamiselle. Sähköinen hallinto ja entistä autonomisemmat järjestelmät korostavat huolellisuutta suunnittelun ja ohjeiden laatimisen tärkeyttä. Oikeusasiamies Pirkko Koskinen havaitsi saman jo 80-luvulla. Koskinen piti tarkoituksenmukaisena aloittaa hallinnon sähköistyessä tarkastukset sieltä, missä ohjelmat tehdään eli keskushallinnosta. Hän myös enteili atk:n laajenevan käyttöönoton vaativan tarkastajilta uusia valmiuksia, joihin tarvittaisiin entistä enemmän koulutusta.¹⁶⁰ Oikeuskansleri Pöysti on todennut hallinnon laillisuusvalvonnassa olevan tarpeen pystyä tarvittaessa jo ennakoivasti arvioimaan tietojärjestelmien oikeudellisen suunnittelun ja ohjelmoinnin sekä niiden toimintaprosessien onnistumista oikeusvaltion sekä erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.¹⁶¹ Tulisiko

¹⁵⁷ Ratkaisussa EOAK/1406/2019

¹⁵⁸ ks. Pauku

¹⁵⁹ Pauku – Puhakainen, HANKINTALAKI JA ICT-TOIMITTAJALOUKUN VÄLTÄMINEN, s. 2

¹⁶⁰ Koskinen 1989.

¹⁶¹ Pöysti 2018, s. 885

ongelmiin pyrkiä täten vaikuttamaan niiden alkulähteessä, hankinta- ja suunnitteluvaiheessa, ja kuuluko tämänkaltainen valvonta ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin ja toimivaltaan?

5. YKSITYISEN TEKEMÄ OHJELMISTOKEHITYS LAILLISUUSVALVONNAN KOHTEENA

5.1. Virkamieshallinnon periaate ja sähköinen hallinto

Riitta-Leena Paunio on kuvannut vallan jakautumisen muutokset tärkeimpänä oikeuskanslerin tehtäviä muokkaavana voimana.¹⁶² *Pajuoja ja Pölönen* kiinnittävät huomiota siihen, kuinka oikeuskanslerin historiassa toistuu sama kaava: hävitty sota muuttaa valtarakenteita, jotka puolestaan johtavat laillisuusvalvojan viran perustamiseen.¹⁶³ Oikeusasiamiehen virka perustettiin Suomeen vallanjaon ja hallitusmuodon määrittäneen sisällissodan jälkeen. Vuoden 1919 hallitusmuodon ja nykyisen perustuslain välillä laillisuusvalvojen perustuslaillista toimivaltaa sääntelevät pykälät ovat muuttuneet harvakseltaan. Toteutuneita muutoksia ovat ajaneet laajat trendit suomalaisessa hallinnossa. 1900-luvulla valtion ja kuntien tehtävien määrän lisääntyessä tarvittavan työvoiman- ja täten valvonnan kohteiden- määrä kasvoi. Tehtäviä ja organisaatioita järjestettiin uudelleen tavoilla, jotka haastoivat virkamieshallinnon toteutumisen. *Koskinen* vertaa vuoden 1997 hallinnon tilannetta vuoteen 1919, jolloin hallitusmuoto säädettiin: valtion ja kuntien tehtäväpiirit ovat laajentuneet, niiden tehtävät ovat muuttuneet, viranomaisten ja virkamiesten määrä on suurempi ja valtion ja kunnan tehtäviä on delegoitu yhtiöille.¹⁶⁴

Laillisuusvalvonta on heijastellut valvontansa kohdetta. Hallinto on pyritty perinteisesti järjestämään *virkamieshallinnon periaatteen* edellyttämin tavoin. Virkamieshallinnon periaatteen mukaisesti julkista valtaa sisältävien hallintotehtävien hoitaminen kuuluu vain virkamiehille, jotka asetetaan tehtäväänsä erityisessä menettelyssä ja joita koskee erityinen

¹⁶² Paunio 2010, s. 7-8

¹⁶³ Pajuoja – Pölönen 2011, s.44

¹⁶⁴ Koskinen 1997, s. 47

virkevastuu (PL 118§).¹⁶⁵ Viranomaisvalvonta toteutui vuoden 1919 hallitusmuodossa virkamiesten valvontana näiden hoitaessa virkatehtäviään. Virkamiehelle ei löytynyt määritelmää laista, vaan sen merkitys johdettiin rikoslaista: virkamies oli taho, joka voitiin tuomita virkarikoksesta.

Julkisen vallan käyttö on kuitenkin siirtynyt jatkuvasti kauemmas virkamieshallinnosta ja kohti pluralistista hallintomallia, jossa yksityinen ja julkinen toiminta sekoittuvat. Sähköistä hallintoa leimaa yksityisen ja julkisen toimijoiden toisiinsa limittyvä yhteistyö. Entistä monimutkaisempia viranomaiskäytössä olevia sähköisiä järjestelmiä hankitaan todennäköisesti yksityiseltä sektorilta.¹⁶⁶ Pöysti kuvaa julkisen vallan muuttuneen julkishallinnon ja yksityissektorin välisen kumppanuuden ja yhteistyön seurauksena verkostomaiseksi. Kääntöpuolena on nähty vallan- ja täten valvonnan kohteen- katoaminen verkostoihin.¹⁶⁷ Virkevastuusta kirjoittanut *Hanne Hirvonen* on esittänyt julkisen vallan käytön siirtyvän viromaisteknologiaa kehittäväälle yksityiselle sektorille erityisesti silloin, kun kyse on automatisoidusta päätöksenteosta tai tekoälyn hyödyntämisestä. Hirvosen mukaan on pohdittava, missä määrin julkista vallankäyttöä voi perustaa ei-viranomaisten suunnittelemiin ja toteuttamiin järjestelmiin. Hän näkee kysymyksen olevan jatkoa 2000-luvun alkupuolella laajemmin käytyyn keskusteluun siitä, missä määrin yksityinen voi käyttää julkista valtaa tai merkittävää julkista valtaa. Yksityiseltä hankittavien järjestelmien kontekstissa tulee jälleen uudelleen ja uudella tavalla arvioitavaksi, mikä on julkisen vallan käyttöä.¹⁶⁸ Koivisto ja Koulu nimeävät oikeuden digitalisaation keskeiseksi taustakysymykseksi sen, miten valta ja teknologia nivoutuvat yhteen.¹⁶⁹ Missä määrin yksityissektorilta hankitut, julkisen vallan käyttöön tarkoitetut sähköiset järjestelmät ovat julkisen vallankäytön siirtämistä järjestelmien suunnittelijoiden ja koodaajien käsiin? Missä määrin ylimmillä laillisuusvalvojilla on valvontavaltaa näihin toimijoihin?

¹⁶⁵ Mäenpää 2017, s. 26.

¹⁶⁶ Hirvonen 2018, s. 309.

¹⁶⁷ Pöysti 2018 s. 882.

¹⁶⁸ Hirvonen 2018, s. 309

¹⁶⁹ Koivisto – Koulu 2020, s. 802.

Yksityinen sektori tulee mukaan julkishallintoon julkisten hankintojen ja yksityistämisen kautta. Julkisen hankinnan ja yksityistämisen käytännön erot ovat hienovaraisia. *Siikavirta* nimeää tärkeimmäksi julkista hankintaa ja yksityistämistä käytännössä erottavaksi seikaksi toiminnan taloudellisen riski ja vastuun rahoituksesta. Kilpailuttamisessa rahoitus ja riskit säilyvät julkisella vallalla, kun taas yksityistämisessä näistä vastaa yksityinen toiminnan harjoittaja.¹⁷⁰ Toinen olennainen ero on säännöstö, jota toiminnassa on noudatettava. Yksityistämisessä toiminta perustuu yleensä toimilupaan, ja rahoitus ja omistus ovat yksityistä. Tuottajan tulot perustuvat myytävän palvelun markkinahintoihin. Kilpailuttamisessa palvelu ostetaan noudattaen hankintalakia, ja rahoitus tulee julkiselta vallalta.¹⁷¹ Julkista valtaa sisältävän tehtävän yksityistämistä säännellään PL 124 §:ssä.

5.2. Ohjelmistotuotantoprosessin ja hankintamenettelyn valvonta

Ohjelmistotuotantoprosessilla tarkoitetaan niitä työvaiheita, joilla pyritään tuottamaan organisaatiolle lisäarvoa tuottavia tietojärjestelmiä tai ohjelmistoja.¹⁷² Sähköisten järjestelmien hankinnoissa moni lopullisen järjestelmän kannalta tärkeä päätös tehdään jo ennen kuin hankintayksikkö järjestää kilpailutuksen. Ennen mahdollisen yksityissektorin toimittajan mukaantuloa tilaajan päässä on käyty läpi *esiselvitysvaihe* sekä *määrittelyvaihe*. Esiselvitysvaiheessa selvitetään toiminnan nykytilaa, sen hyviä ja huonoja puolia sekä kuinka tietojärjestelmät liittyvät viranomaisten toimintaprosesseihin. Lisäksi määritellään tavoitetilä, jota kohti tietoteknisellä hankinnalla pyritään.¹⁷³ Määrittelyvaiheessa näkemyksiä tarkennetaan siten, että siitä on nähtävissä tietojärjestelmän toiminnallinen rakenne ja ominaisuudet. Määrittelyvaiheessa korostuvat tulevan käyttäjän tarpeet ja näkökulma. Järjestelmän lainmukainen toiminta ja sen kustannusten ennakointi voidaan varmistaa huolellisella

¹⁷⁰ Siikavirta 2015, s. 14.

¹⁷¹ Siikavirta 2015, s.15

¹⁷² Voutilainen 2007, s. 172. Tarkemmin ohjelmistotuotantoprosessin eri vaiheista ss. 172–177.

¹⁷³ Voutilainen 2007, s. 172.

määrittelyllä. Järjestelmän testauksen suunnittelu tulisi aloittaa jo määrittelyvaiheessa. Tarjouspyyntö järjestelmän hankintaa varten laaditaan määrittelyvaiheessa luodon aineiston pohjalta.¹⁷⁴ Yhteistyö tilaavan viranomaisorganisaation ja yksityisen sektorin toimittajan alkaa yleensä vasta näiden vaiheiden jälkeen.

Kuten edellä osiossa 4.2. esitettiin, hankinnan kohteen riittämätön määrittely ja tavoitteiden epäselvyys johtavat virheiden kumulaatioon, jota on vaikea korjata myöhemmissä kehitysvaiheissa. Hankintaosaamisen kehittämisen tason on todettu vaihtelevan eri organisaatioissa, eikä julkisten hankintojen tekemiseen liittyvää toiminnallista ja yksilöllistä osaamista aina tunnisteta. Osaamisen puute näkyy hankintaorganisaatiossa hankintaprosessin pirstaleisuutena. Tällöin prosessin eri vaiheet, kuten kilpailutus sekä sopimuskauden aikainen valvonta ja kehittäminen eivät muodosta hallittavaa kokonaisuutta.¹⁷⁵ VM onkin asettanut Vaikuttavat julkiset hankinnat –toimenpideohjelman ”laatimaan kansallisen julkisten hankintojen strategian, lisäämään julkisten hankintojen toimijoiden yhteistyötä ja kehittämään hankintojen vaikuttavuutta”.¹⁷⁶

Laillisuusvalvontaa on kohdistettu aiemminkin viranomaisten hankintamenettelyyn. Vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluiden kilpailuttamista koskevassa kantelussa kantelija katsoi, ettei hankintayksikkö ollut tosiasiallisesti ottanut käyttäjien tarpeita ja toiveita huomioon kilpailutuksen suunnittelussa ja toteutuksessa.¹⁷⁷ Oikeusasiamies arvioi tapauksessa sitä, oliko palvelujen käyttäjien tarpeet otettu huomioon hankintalain 108§:n edellyttämällä tavalla. Hankintalain 108§ soveltuu hankintoihin, jotka on listattu lain liitteessä E. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystyöpalvelut ja erilaiset neuvontapalvelut kuuluvat hankintalain 108§:n soveltamisalaan.¹⁷⁸ Mikäli näitä palveluita toteutetaan sähköisen hallinnon keinoin, näistä hankintojen menettelystä voitaisiin nostaa samantyyppisiä kanteluita. Hankinnoista kannellaan kuitenkin vasta, kun hankintapäätös jopa hankinnan toteutus on jo tehty. Kantelupohjainen valvonta on reaktiivista valvontaa, jossa vian korjauskustannukset ovat korkeimmillaan. Koskinen ehdottikin valvonnan

¹⁷⁴ Voutilainen 2007, s. 173–174.

¹⁷⁵ Valtiovarainministeriö 14.4.2020 VN/10478/2019 s. 42.

¹⁷⁶ Valtionvarainministeriön internet-sivut, kohta Hankinta-Suomi – julkiset hankinnat vaikuttavamiksi.

¹⁷⁷ EOAK/6638/2017

¹⁷⁸ Hankinnat.fi, hankintalain liite E.

toteuttamistavaksi tarkastuksia. Siltä osin, kun julkishallinnossa asetetaan hankinnan tavoitteita, menettely on viranomaisen sisäistä ja valvontavallan alaista. Tarkastustoiminnalla voitaisiin puuttua menettelyyn aikaisemmassa vaiheessa. Laillisuusvalvoja voisi tarkastuksen aikana selvittää, onko hankintalain menettelyvaatimuksia, hankintaa koskeva toimialakohtainen lainsäädännön tavoitteita ja hyvän hallinnon perusteita huomioitu hankinnan määrittelyssä ja tarjouspyynnön sisällössä.

5.3. Ohjelmistokehitys yksityisellä julkisena tehtävänä

Julkisen vallan käytön siirtyminen yksityiselle sektorille julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön seurauksena ei koske vain sähköistä hallintoa. Yksityisen ja julkisen sekoittuminen on muovannut hallintoa jo vuosikymmenten ajan. Julkisen vallan siirtymiseen yksityiselle sektorille reagoitiin 90-luvun taitteessa laajentamalla ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan yltämään viranomaisten lisäksi *julkista tehtävää* hoitaviin tahoihin (PL 108§, PL 109§). Oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille kuului tästä eteenpäin julkisen vallan käyttö riippumatta siitä, kuka tai minkälainen yhteisö sitä käyttää.¹⁷⁹ Julkisen tehtävän käsite oli täysin uusi, eikä sitä määritelty tarkemmin sen lain esitöissä tai lain tasoisessa säädöksessä. Alkuperäisessä hallituksen esityksessä ehdotettiin toimivallan laajentamista koskevaan kaikkea julkisen vallan käyttöä.¹⁸⁰ Julkisen tehtävän käsite säädettiin lakiin vasta eduskuntakäsittelyn aikana.¹⁸¹ Julkisen tehtävän osalta valvonnan piiri jäi puhtaasti laintulkinnan varaan.¹⁸²

On myös epäselvää, missä määrin julkinen tehtävä on päällekkäinen PL 124 §:n julkiseen hallintotehtävän kanssa. *Mikko Sarja* on todennut julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteiden tulleen omaksutuiksi hyvin pitkälti samoin argumentein. Sarjan analyysin mukaan molemmilla haluttiin viime kädessä estää laillisuusvalvojen valvontavaltuuksien kaventuminen sen johdosta, että viranomaisille perinteisesti kuuluneita tehtäviä oli alettu enenevissä määrin

¹⁷⁹ Koskinen 1997, s. 49.

¹⁸⁰ HE 72/1990 vp s. 1.

¹⁸¹ Oikeusministeriö 1996, s. 9, Sarja 2010, s. 22.

¹⁸² Oikeusministeriö 1996, s. 9-

siirtää yksityisten hoidettaviksi. Toimivaltuuksia määrittävä julkisen tehtävän käsite on täten Sarjan mukaan laajempi kuin jonkun eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista päättämiseen kytkeytynyt julkisen vallan käsite.¹⁸³ Täten julkisen tehtävän hoitoa voivat olla myös sellaisen sähköisen palvelun tarjoaminen, joka ei sisällä päätöksentekoa tai varsinaista julkisen vallan käyttöä. Julkinen tehtävä ja julkinen hallintotehtävä ovat monissa tapauksessa rinnastettavissa toisiinsa.¹⁸⁴ Onko siis valvontavaltaa tilanteessa, jossa yksityisen toiminnan yhteydessä kehitetään ja ylläpidetään julkisia velvollisuuksia täyttäviä ohjelmistoja, mutta kyse ei ole julkisesta hankinnasta? Tätä kysymystä tarkastellaan seuraavaksi DigiFinland Oy:n ja julkisen hallintotehtävän esimerkin kautta.

5.4. Julkinen hallintotehtävä

PL 124§:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Ylimpien laillisuusvalvojien valvontavalta ulottuu yksityisen sektorin harjoittamaan toimintaan sen ollessa PL 124§:n soveltamisalaa. Julkisen hallintotehtävän siirtäminen muulle kuin viranomaiselle on merkittävä poikkeus virkamieshallinnon periaatteeseen. Jos katsotaan, että tietyn tehtäväkokonaisuuden siirtäminen muualle kuin virastoon on tarkoituksenmukaista, on päätettävä toiminnan organisaatiomuodosta. Tyypillinen organisaatiomuoto on liikelaitos tai osakeyhtiö.¹⁸⁵

Esimerkkitapauksena toimii DigiFinland Oy, joka on sähköisiä palveluita kehittävä valtion omistama osakeyhtiö. Kyse on omistussuhteesta huolimatta yksityisestä toiminnasta, joka on lähtökohtaisesti laillisuusvalvonnan toimivallan ulkopuolella. DigiFinland Oy:n toimintaan kuuluvat mm. Koronavilkku, julkishallinnon sähköisen asioinnin tukipalvelut ja Omaolo-

¹⁸³ Sarja 2010, s. 26.

¹⁸⁴ Sarja 2010, s. 26.

¹⁸⁵ Giordani – Kava 2019, s. 16.

palvelu.¹⁸⁶ Muodostavatko nämä toiminnot julkisen hallintotehtävän PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla? Kuuluuko toiminta laillisuusvalvojen valvontavaltaan?

Kysymys on ajankohtainen. Oikeuskansleri on pyytänyt valtiovarainministeriötä selvittämään, hoitaako DigiFinland Omaolo-palveluun liittyen joiltakin osin julkista hallintotehtävää sekä arvioimaan käyttöehtojen sisällön sekä Omaolo-palvelua koskevan informaation näistä lähtökohdista. Kantelun käsittely on oikeuskanslerinvirastossa kesken.¹⁸⁷ Julkista hallintotehtävää koskevan asiantuntijaselvityksen mukaan DigiFinlandin Omaolo- ja Päivystysapu -palveluihin sisältyy varsinkin kokonaisuutena arvioiden sellaisia perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä palveluita, joita on pidettävä julkisena hallintotehtävänä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla: esimerkiksi Sähköinen perhekeskus-palvelua on selvityksen mukaan arvioitava julkisena hallintotehtävänä sen lasten oikeuksiin ja niihin liittyviin julkisen vallan velvoitteisiin sisältämien kytkentöjen vuoksi. että toimintaa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Käynnistettävässä lainvalmisteluhankkeessa tullaan tarkemmin selvittämään, miltä osin yhtiön nykyiset ja tulevat palvelut lähestyvät julkisia hallintotehtäviä, joista tulisi säätää lailla.¹⁸⁸

DigiFinlandin esimerkki osoittaa, kuinka julkisen hallintotehtävän määritelmättömyyden. Perustuslain esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden että yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.¹⁸⁹ Esitöistä ilmenee tarve tehdä jo käytännössä harjoitetusta vallan siirtämisestä yksityiselle myös valtiosäännöllisesti mahdollista. *Juha Lavapuro* on todennut julkisen hallintotehtävän määrittelevien yleisten kriteereiden puuttuvan käytännössä kokonaan.¹⁹⁰ Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa Lavapuro katsoo ainakin yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaa päätöksentekoa, lupa- ja rekisterihallintoa, valvontaa ja tarkastuksia, hallinnollista sääntelyvaltaa, julkistalouden toimeenpanoa,

¹⁸⁶ DigiFinlandin internet-sivut.

¹⁸⁷ Talouspoliittinen ministerivaliokunta 2021, s. 12.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ HE 1/1998 vp, s. 37.

¹⁹⁰ Lavapuro 2018, s. 5

suojeluluontoista ja turvallisuutta edistäviä sekä julkisia palveluita koskevia tehtäviä pidettävän julkisina hallintotehtävinä.¹⁹¹ *Timo Kerttula* hahmottaa julkisen hallintotehtävän yläkäsitteenä, jonka alle julkisen vallan käyttö kuuluu.¹⁹² *Olli Mäenpään* mukaan julkisen tehtävän hoitaminen on julkisen vallan käyttöä laajempi soveltamisalaltaan, eikä hallintotehtävä aina sisällä julkisen vallan käyttöä.¹⁹³ Siten myös julkisten palvelujen toteuttaminen ja siihen liittyvä tosiasiallinen, julkisen vallan käyttöä sisältämätön toiminta ovat yleisen laillisuusvalvonnan kohteena.¹⁹⁴ Jäsentelemättömyys ja avoimuus voidaan katsoa lainsäätäjän kannalta tarkoitukselliseksi. Tulkintakäytäntö ei kuitenkaan ole onnistunut selkeyttämään hyvin laveaa määritelmää. Yksityiselle annettavaa julkista hallintotehtävää rajataan täten kahdelta suunnalta: yhtäältä merkittävän julkisen vallan siirtäminen on kiellettyä, toisaalta vähäisen merkityksen toiminta ei aina täytä julkisen hallintotehtävän määritelmää. Samalla julkinen hallintotehtävä ei kuitenkaan edellytä julkisen vallan käyttöä täyttääkseen määritelmän. Jos soveltamisalan piiriin kuuluva toiminta on käytännössä määrittelemätöntä ja tapauskohtaisen harkinnan varassa, myös laillisuusvalvonnassa toimivaltakysymys on ratkaistava tapauskohtaisesti. Perus- ja ihmisoikeuspainotteinen laintulkinta, jossa korostettaisiin julkisen toiminnan valvonnanalaisuutta perusoikeusrikkomusten havaitsemista ja ehkäisyä varten voisi hyvin johtaa tulkintakantaan, jossa valvontavalta voidaan yletää mihin tahansa julkisen hallinnon kanssa yhteistyössä tehtyyn toimintaan.

Sähköisen hallinnon kannalta toisen mielenkiintoisen esimerkin julkisen hallintotehtävän käsitteen joustavuudesta tarjoaa perustuslakivaliokunnan vahvaa sähköistä tunnistautumista ja sähköisiä allekirjoituksia koskeva tulkintakäytäntö. Vuonna 2002 perustuslakivaliokunta rinnasti sähköisiin allekirjoituksiin liittyvien laatuvarmenteiden rinnastuvan viranomaisen myöntämään henkilötodistukseen. Varmennetoimintaa myös pidettiin olennaisena sähköisen

¹⁹¹ Lavapuro 2018, s. 6.

¹⁹² Kerttula 2010, s. 152.

¹⁹³ Mäenpää (päivittyvä) II YLEINEN HALLINTO-OIKEUS 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot, Julkisen vallan käyttö ja oikeusturvan takeet ja Mäenpää, Hallinto-oikeus II YLEINEN HALLINTO-OIKEUS 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot, Hallinnon tehtävien ryhmittelyä, Julkinen hallintotehtävä.

¹⁹⁴ Mäenpää (päivittyvä) II YLEINEN HALLINTO-OIKEUS 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot, Julkisen vallan käyttö ja oikeusturvan takeet.

liiketoiminnan ja asioinnin osapuolten oikeusaseman kannalta.¹⁹⁵ Seitsemän vuotta myöhemmin perustuslakivaliokunta pyörsi kantansa: vaikka merkitystä sähköisen liiketoiminnan ja asioinnin osapuolten oikeusaseman kannalta katsottiin yhä olevan, palveluiden katsottiin etäännyneen julkisen hallintotehtävän ominaispiirteistä, eikä toiminta kuulunut enää PL 124 §:n soveltamisalaan.¹⁹⁶ Giordanin ja Kavan esittämän kannan mukaan yhteiskunnassa vallitsevat olosuhteet tulee täten ottaa huomioon, kun arvioidaan sitä, onko jonkin toiminnan kohdalla kyse julkisesta hallintotehtävästä.¹⁹⁷ Laillisuusvalvoja määrittelee lopulta itse, mikä on julkisen vallan käyttöä ja täten valvonnan piiriin kuuluva toimintaa.¹⁹⁸

Mikäli DigiFinlandin toiminta katsotaan PL 124§:n mukaiseksi julkiseksi hallintotehtäväksi, laillisuusvalvonta ylettyy sen tuottamiin palveluihin ja ehkä myös ohjelmistokehitystoimintaan. PL 124 §:ää koskevassa hallituksen esityksessä säännöksen todettiin korostavan julkista hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.¹⁹⁹ Tältä osin oikeustila on kuitenkin vielä jäsentelemätön. Jää nähtäväksi, kuinka oikeuskansleri tässä yksittäistapauksessa tulkitsee toimivaltaansa.

¹⁹⁵ PeVL 2/2002 vp s. 2.

¹⁹⁶ PeVL 16/2009 vp, s. 2.

¹⁹⁷ Giordani – Kava 2019, s. 4.

¹⁹⁸ Koskinen 1997, s. 38.

¹⁹⁹ HE 1/1998 vp s. 179.

6. LOPUKSI

Ylin laillisuusvalvonta on seurannut julkista valtaa. Hallinnon rakenteiden muuttuessa lainsäätäjä on pyrkinyt poistamaan “keinotekoiset” esteet laillisuusvalvonnan ja julkisen vallankäytön välillä. Hallintodigitalisaatio ei ole erillinen ilmiö julkishallinnossa, vaan se on vuorovaikutuksessa muiden hallinnon suurten trendien kanssa. Näistä merkittävin on yhä häilyvämpi raja julkisen ja yksityisen välillä. Vallan kadotessa yhteistyön eri muotojen seurauksena verkostoihin laillisuusvalvojen toimivallan toteamisesta tulee entistä tapauskohtaisempaa. Yleisiä toimivallan rajoja on vaikea määritellä, kun valvontavalta yksityisiin on kytketty määrittelemättömiin termeihin kuten julkiseen tehtävään ja julkiseen hallintotehtävään. Ellei julkisen vallan sijaintia löydetä, sitä ei myöskään voida valvoa. Hallinto ei myöskään pelkisty julkisen vallan käyttöön. Laillisuusvalvojan toimivaltaan voidaan lukea myös “yleishallinto”, jossa toiminta on julkisluontoista, muttei vallankäyttöä.²⁰⁰ Tämä tekee valvonnan ulottamisesta yksityiseen entistä tulkinnanvaraisempaa.

Sähköinen hallinto kattaa sekä merkittävää julkisen vallan käyttöä (esim. yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva automaattinen päätöksenteko) että puhtaan hallinnollisia työkaluja. Sähköisen hallinnon alle lukeutuvien ohjelmistojen ja järjestelmien kirjo sisältää mahdollisuuden sekä merkittävään että olemattomaan julkisen vallan käyttöön. Kummatkin vallankäytön tasot voivat täyttää julkisen tehtävän määritelmän yksityisen toiminnassa. Oikeustilan epäselvyys ja tähän asti oikeuskirjallisuudessa esitetyt kannat eivät tarjoa yleistä ratkaisua. Rajoja julkisen vallan käytön alkamiselle on välillä vaikea piirtää. Entä jos tavalliseen liiketoimintaan kuuluvassa tuotekehityksessä tehty automaatio-ohjelmisto hankitaan kokonaisuena tai osittain hallintokäyttöön tekemään yksilöitä koskevia päätöksiä? Tulevatko ohjelmiston suunnittelijat ikään kuin retroaktiivisesti käyttäneeksi suunnittelutyössään julkista valtaa? Pelkästään sellaisen ohjelmiston kehittäminen, jota voitaisiin potentiaalisesti käyttää päätöksentekoon ei voida pitää julkisen vallan käyttönä. Yhtäältä esimerkkitalanteessa julkisen

²⁰⁰ ks. Mäenpää 2005, s. 1069–1072. Mäenpään mukaan hallinnon tehtävänä ei ole vain julkisen vallankäyttäminen yksittäistapauksissa, vaan erilaisten ongelmien laajempi hallinta ja niihin vaikuttaminen.

vallan käyttö tapahtuu tosiasiallisesti yksityisten suunnittelijoiden järjestelmäarkkitehtuurin määrittelemien tavoin.²⁰¹ Entä onko myöhemmin hallinnossa käytettävän tekoälyn kouluttaminen yksityisen suunnittelijan koulutusdatalla julkisen vallan käyttöä, kun käytetty data määrittää tavan, jolla ohjelmisto reagoi siihen hallintokäytössä syötettäviin käskyihin?

Tämä päättelyketju johtaisi tilanteeseen, jossa laillisuusvalvontaa tulisi valvonta-aukkoja välttääkseen kohdistaa tarkastuksia yksityiseen sektoriin ennen kuin se virallisesti astuu julkisen hallintotehtävän, julkisen tehtävän tai hankinnan piiriin. On selvää, ettei ratkaisu ole kelvollinen. Laillisuusvalvonnan kohdistamisen muodostuu sitä suuremmaksi ongelmaksi, mitä riippuvaisemmaksi julkishallinto tulee yksityisistä ohjelmistotoimittajista. Jos ohjelmistokehitys tapahtuisi Koskisen 80-luvulla kuvaamalla tavalla “keskushallinnossa”, voitaisiin siihen myös kohdistaa tarkastustoimintaa tavallisen laillisuusvalvonnan tavoin. Yksityisen sektorin ohjelmistokehityksen tarkastukset, jos toimivaltaa niihin edes olisi, tuskin olisivat tehokas tapa laillisuusvalvojille puuttua hyvän hallinnon vastaisiin *design*-päätöksiin ennen kuin ne olisivat “liian kalliita” korjattaviksi.

Laillisuusvalvojien sähköistä hallintoa koskeva ratkaisukäytäntö heijastelee hallinnon pirstaloitumista. Alun perin yksilöllisiä virkamiehiä valvomaan perustetut ylimmät laillisuusvalvojat kohdistavat valvontansa sähköisessä hallinnossa viranomais- ja järjestelmätasolle. Samalla yksilöä valvomaan luodut toimenpiteet menettävät tehovoimaansa. Syytteiden nostaminen on vähentynyt sitä mukaa, kun hallinto-organisaatiot ovat kasvaneet. Yksilöön kohdistuva huomautus tai käsitys on seuraamuksiltaan erilainen kuin viranomaiseen kohdistettu arvostelu. Yksilö voi itse päättää omasta toiminnastaan. Viranomaisessa päättäviä tahoja ja kerroksia on useampia. Näin ollen viranomainen saattaa yksilöä helpommin päätyä tilanteeseen, jossa viranomaisen muut tavoitteet painavat suositusluontoista ratkaisuja enemmän. Kustannustehokkuus läpäisee suomalaisen hallinnon sen kaikilla tasoilla, ja on osaltaan vaikuttanut sähköisen hallinnon laajaan adoptioon hallinnossa. Kustannustehokkuuden tavoite näkyy myös hallintolakien ja muiden viranomaisen toimintaa ohjaavien lakien, kuten

²⁰¹ ks. Koulu – Koivisto 2020, s. 807-808. Yleinen trendi näyttää kulkevan kohti standardisoituvaa, tietojenkäsittelylle ja automaatiolle rakentuvaa hallintomenettelyä. Siinä digitalisaatio kaventaa yksittäisen päätöksentekijän harkintavaltaa siten, että järjestelmäarkkitehtuuri ohjaa ja keskittää päätöksentekoprosessia.

hankintalain, tavoitteissa. Laillisuusvalvojan ratkaisun johdosta työläisiin muutostoiimiin ryhtyminen edellyttää, että ratkaisun kohteella ei ole voimakkaita vastaintressejä. Hallintopolitiikasta kumpuava säästämisen tarve asettuu helposti muita hyvän hallinnon osa-alueita vastaan. Laillisuusvalvojat ovat perustuslaillinen vastavoima, kun yksi hallintopolitiikan tavoitteista painottuu liikaa. Ilman varteenotettavaa vastavoimaa sähköinen hallinto kiertää kehää: kustannustehokkuuden nimissä hankitaan sähköisiä ratkaisuja, ja kun niissä ilmenee ongelma, kustannustehokkuuden nimissä ei korjata.

Ohjelmistojen valvonnan tarpeen on tässä tutkielmassa esitetty kumpuavan viranomaisten vaihtelevasta suhtautumisesta jälkivalvonnassa todettuihin korjaustarpeisiin. Sähköisessä hallinnossa laillisuuden sekä hyvän hallinnon perusteiden toteutumisen ja hallintodigitalisaatiolla haettujen kustannussäästöjen välillä on jännite, joka heijastuu laillisuusvalvontaan. Jännite voitaisiin ratkaista kohdistamalla valvonta sähköisessä hallinnossa vaiheeseen, jossa hyvää hallintoa edistäviä muutoksia pystytään kustannustehokkaasti tekemään. Valvonta olisi siitä huolimatta parhaimmillaankin aukkoista. Aukkoisuus johtuisi vaihtelevasta tasosta, jolla yksityissektori on mukana sähköisen hallinnon kehittämishankkeissa. Lisäksi ylimpien laillisuusvalvojen tarkastustoiminnan merkittävä lisääminen tutkittavien kanteluiden määrän jatkaessa kasvuaan olisi tuskin mahdollista.

Mikäli tarkastustoimintaa haluttaisiin tehostaa, tulisi kanteluiden työmäärää jakaa jollain tavalla laajemmalle joukolle. Vaihtoehtona on lisävirkojen perustaminen oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kanslioihin. Näin on menetelty ennenkin. Kanteluruuhkaan voitaisiin myös reagoida antamalla ylimmille laillisuusvalvoille harkintavaltaa sen suhteen, ottavatko nämä kantelun tutkittavakseen.

Joitain vastuualueita voitaisiin myös jakaa muille laillisuusvalvoille tai käyttää laillisuusvalvojen siirto-oikeutta enemmän. Tietojärjestelmien tarkastaminen sopisi esimerkiksi tietosuojavaltuutetun toimenkuvaan. Yhdenvertaisuutta koskevia kanteluita voisi jakaa yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Tulisi pohtia, millon kantelun osoittaminen nimernomaan ylimmälle laillisuusvalvojalle on tarpeellista, kun laillisuusvalvontaa harjoittavia erityisvaltuutettuja voitaisiin hyödyntää entistä enemmän. Ylipätään ylimpien

laillisuusvalvojen tehtävän uudelleentarkastelu ei ole instituutiolle haitaksi, vaan voi olla tehtävän ja valvonnan kohdistamisen kannalta eduksi.

Vaihtoehtoisena ratkaisuna voisi olla laillisuusvalvojen toimintatapojen pakottavuusasteen lisääminen esimerkiksi oikeudella määrätä uhkasakko tai muu sanktio. Tämä merkitsisi kuitenkin suurta poikkeamista ylimmän laillisuusvalvonnan luonteesta, joka on ennemmin ohjaavaa rankaisevan sijaan. Sanktio olisi joka tapauksessa viimesijainen keino, kuten miltein kelvottomaksi laillisuusvalvontatoimenpiteeksi käynyt syytteen nostaminen. Muutos pitäisi tehdä tällöin suoraan perustuslakiin.

Kaikki muutokset hallinnossa eivät luonnollisesti vaadi lainmuutoksia, eivätkä hallinnon kaikki trendit näy perustuslaissa. *Koivisto* on todennut, että lainsäädännön ensisijainen tehtävä ei ole kuvata nykytilan kehityskulkuja, vaan määrittää legitiimin hallinnon ehdot demokraattisessa oikeusvaltiossa.²⁰² Muutoksia voidaan myös mahdollistaa lainsäädännön uudistamisen sijaan sen tulkinnalla.²⁰³ Nykytilanteessa käsiteltyjen perustuslain säännösten sanamuotojen epämääräisyys ja liiallinen ”joustavuus” ovat kuitenkin johtaneet tilanteeseen, jossa niitä tulisi selkeyden nimissä muuttaa. Legitiimin hallinnon kannalta sen, onko jokin toiminta julkista, tulee olla määriteltävissä ennakoivasti.

Kuten aiempien suurten muutostrendien kohdalla, myös hallintodigitalisaatiossa laillisuusvalvonnan toimivallan rajat tulevat uudelleen määritellyiksi. On myös harkittava, onko jälkivalvonnallinen laillisuusvalvonta paras tapa puuttua hallinnon aspekteihin, joissa on lukkiuduttu mittaviin investointeihin. Pääosin kanteluihin perustuva laillisuusvalvonta on reaktiivista, kun taas aktiivisille omille aloitteille ei ole lisäkäsia tarjolla.

Claes Eklundh on todennut oikeusasiamiesinstituutiolta edellytettävän kykyä sopeutua vaihteleviin yhteiskuntaoloihin säilyttääkseen asemansa.²⁰⁴ Sama havainto pätee myös oikeuskansleriin. Jää nähtäväksi, mihin sopeutumistoimiin tulevaisuudessa ryhdytään—

²⁰² Koivisto 2014, s. 677.

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ Eklundh 1995, s. 4.

hallintodigitalisaatio on viime vuosikymmenten merkittävimpiä muutoksia yhteiskuntaoloihin, eikä sille näy loppua.

LÄHTEET

Virallislähteet

HE 36/2009: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 72/1990 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevien säännösten muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2019

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017

PeVL 7/2019 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 78/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuojasetuksen johdosta.

PeVL 70/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle potilasvakuutuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 62/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 16/2009 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 2/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laeiksi sähköisistä allekirjoituksista ja viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

PTK 115/2001 vp: Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja tiistaina 16. lokakuuta 2001

OM021:00/2020, Automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön valmistelu. Säädösvalmistelu.

COM (2003) 567, final, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The Role of eGovernment for Europe's Future.

COM (2016) 179, lopull. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. EU:n sähköisen hallinnon toimintaohjelma 2016-2020: Hallinnon digitalisaatiokehityksen vauhdittaminen.

COM (2020) 65, lopull., Valkoinen kirja: Tekoälystä – Eurooppalainen lähestymistapa huippuosaamiseen ja luottamukseen.

Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntö

OKA 20.4.2021 dnro 131/70/2020: Oikeuskanslerin ratkaisu omaan aloitteeseen koskien Kansaneläkelaitoksen automaattista päätöksentekoa.

AOKA (sijainen) 04.09.2019 dnro 868/1/2018: Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu kanteluun koskien työmarkkinatukipäätöksessä ilmoitettavia tietoja lisätietojen antajasta.

OKA 04.03.1992 dnro 949/1/90. Oikeuskanslerin ratkaisu koskien 1989 toimitettua verotusta.

OA 25.2.2020 dnro 3445/2019: Oikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun koskien maahanmuuttoviraston käsittelyaikoja.

OA 29.4.2019 dnro 760/2018: Oikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun koskien vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelun hankintaa.

OA 29.4.2019 dnro 6638/2017: Oikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun koskien vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluiden kilpailuttamista.

OA (ratkaisun pvm. ei saatavilla) dnro 7076/2017: Oikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun koskien Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen sähköpostiviestien arkistointia.

OA 11.8.2017 dnro 945/2016: Oikeusasiamiehen ratkaisu omaan aloitteeseen koskien maksuhäiriömerkintöjä ja luottotietoyhtiöiden valvontaa.

AOA 7.6.2021 dnro 5561/2019: Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu omaan aloitteeseen koskien Tuomas- ja Sakari-järjestelmien toiminnallisuuksia.

AOA 31.7.2020 dnro 502/2019: Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu omaan aloitteeseen koskien esitetytyn veroilmoituksen korjaus- ja täydennysmenettelyä paperilomakkeilla.

AOA 31.1.2020 dnro 1706/2019: Apulaisoikeusasiamiehen Espoon sairaalaan toimittaman tarkastuksen pöytäkirja.

AOA 19.12.2019 dnro 3596/2019: Apulaisoikeusasiamiehen Valtakunnanvoudinvirastoon kohdistaman tarkastuksen pöytäkirja.

AOA 19.12.2019 dnro 6753/2018: Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun koskien uuden ajokortin tilaamista.

AOA 25.11.2019 dnro 2898/2018: Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun koskien Verohallinnon päätöstä laiminlyöntimaksusta.

AOA 20.11.2019 dnro 3379/2018: Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu omaan aloitteeseen koskien Verohallinnon automatisoitua päätöksentekomenettelyä.

AOA 4.11.2019 dnro 6525/2018: Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun koskien Verohallinnon puhelinpalvelua.

AOA 10.10.2019 dnro 1406/2019: Apulaisoikeusasiamiehen Tuomas- ja Sakari-järjestelmiin kohdistuneen tarkastuksen pöytäkirja.

AOA 19.6.2019 dnro 5431/2018: Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun koskien Verohallinnon ohjausta tilinumeron ilmoittamisesta.

AOA 14.3.2019 dnro 923/2018: Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun koskien henkilötunnusten merkitsemistä Tuomas-järjestelmästä tulostettuun lausumapyyntöön.

AOA 29.6.2018 dnro 3116/2017: Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun koskien Verohallinnon päätöstä poiketa oma-aloitteisten verojen ilmoitetuista tiedoista.

AOA 29.6.2018 dnro 3393/2017: Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun koskien Verohallinnon menettelyä alkutuottajien arvonnlisäverotuksessa.

AOA 17.11.2016 dnro 5399/2015: Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun koskien turvakiellon vuoksi lähettämättä jäänyttä vireilletuloilmoitusta.

Kirjallisuus

Aarnio, Eero J: Ylin laillisuusvalvonta Suomessa. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1988.

Alasoini, Timo: Digitalisaatio muuttaa työtä–millaista työelämää uudistavaa innovaatiopolitiikkaa tarvitaan? Työpoliittinen Aikakauskirja, 2/2015, s. 26–37.

Eklundh, Claes: Oikeusasiamies muuttuvassa maailmassa. Puheenvuoro Suomen oikeusasiamiehen 75-vuotisjuhlassa. Helsinki 1995.

Fukami, Cindi – McCubbrey, Donald: Colorado Benefits Management System (C): Seven Years of Failure. Communications of the Association for Information Systems 29/2011.

Giordani, Tatu – Kava, Ronja: Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja viranomaistoiminnon yhtiöittäminen. Edilex 2019/26.

Hirvonen, Hanne: Automatisoitu päätöksenteko julkisella sektorilla. Oikeus 3/2018, s. 302–310.

Kari, Markus – Lindstedt, Jukka – Reinboth, Susanna: Eduskunnan oikeusasiamies 1920–2020: sata vuotta laillisuusvalvontaa ja oikeusturvaa. Helsinki Edita 2020.

Keinänen, Anssi – Määttä, Kalle: Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen. Yliopistopaino 2007.

Kerttula, Timo: Vartijat ja järjestyksenvartijat julkisen vallan käyttäjinä. Helsingin yliopisto 2010.

Koivisto, Ida – Koulu, Riikka: Miten hyvä hallinto digitalisoidaan? Haaste oikeustieteelliselle tutkimukselle. *Lakimies* 6/2020, s. 798–821.

Koivisto, Ida: Hyvän hallinnon muunnelmat. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2011.

Koivisto, Ida: Julkisen vallan rajoilla. *Lakimies* 5/2014 s. 675–694.

Koskinen, Pirkko: Oikeusasiamies uusiutuvassa hallinnossa. Artikla ry 1989.

Koskinen, Pirkko: Oikeusasiamies. Lakimiesliiton kustannus 1997.

Koulu, Riikka: Digitalisaatio ja algoritmit, oikeustiede hukassa? *Lakimies* 7–8/2018 s. 840–867.

Kucsko-Stadlmayer, Gabriele: Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe. Teoksessa Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (toim.): *European Ombudsman-Institutions*. Vienna Springer 2008.

Kuopus, Jorma: Hallinnon lainalaisuus ja automatisoitu verohallinto: oikeustieteellinen tutkimus kansalaisen oikeusturvasta teknistyvässä valtionhallinnossa. Lakimiesliiton kustannus 1988.

Kuopus, Jorma: Kohti sähköistä hallintoa. Teoksessa Paunio, Riitta-Leena ym.: *Eduskunnan oikeusasiamies* 90. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2010.

Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Lakimiesliiton Kustannus 2000.

Lavapuro, Juha: Asiantuntijalausunto koskien luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamista osakeyhtiöksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. 24.11.2018

Merikoski, Veli: Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 60. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta. 1953 Tyrvään Kirjapaino.

Mäenpää, Olli: Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan. Lakimies 7–8/2005, s.1065–1085.

Mäenpää, Olli: Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Päivittyvä verkkojulkaisu. Alma Talent.

Määttä, Kalle: Sähköinen asiointi: Selvitys sääntelyn nykytilasta sekä kehittämistarpeista ja –vaihtoehtoista. Valtionvarainministeriön julkaisu 22/2018.

Oikeusministeriö: Automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön valmistelu. Hanke OM021:00/2020.

Oikeusministeriö: Oikeusministeriön työryhmän mietintö: Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jako, VN/5035/2018, OM044:00/2018. Oikeusministeriö 2019.

Oikeusministeriö: Oikeusasiamiestyöryhmän mietintö. Oikeusministeriö 1996.

Pajuoja, Jussi – Pölönen, Pasi: Ylin laillisuusvalvonta. Tietosanoma 2011.

Pasquale, Frank: The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information. Harvard University Press 2015.

Paukku, Eelis – Puhakainen, Essi: Hankintalaki ja ICT-toimittajaloukun välttäminen. Edilex 2020/33.

Paunio, Riitta-Leena: Tavoitteita ja haasteita – oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa 90 vuotta. Teoksessa Paunio, Riitta-Leena ym.: Eduskunnan oikeusasiamies 90. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2010.

Perry, Melissa: iDecide: Administrative Decision-Making in the Digital World. 91 Australian Law Journal 29, 2017.

Pöysti, Tuomas: Kohti digitaalisen ajan hallinto-oikeutta. Lakimies 7–8/2018 s. 868–903.

Sarja, Mikko: Laillisuusvalvonnan yleisiä kysymyksiä. Teoksessa Paunio, Riitta-Leena ym.: Eduskunnan oikeusasiamies 90. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2010.

Siikavirta, Kristian: Julkisten hankintojen perusteet. Edita Publishing Oy 2015.

Siukonen, Timo – Neittaanmäki, Pekka: Mitä tulisi tietää tekoälystä. Docendo Oy 2019.

Stoor, Håkan: Oikeusasiamiehen esittämä arvostelu– rangaistus vai ohjausta? Teoksessa Paunio, Riitta-Leena ym.: Eduskunnan oikeusasiamies 90. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2010.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta: Tilannekatsaus DigiFinland Oy:n liiketoimintamallin ja omistusrakenteen kehittämisen etenemisestä. 24.8.2021.

Tulevaisuusvaliokunta: Koronapandemian hyvät ja huonot seuraukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

Tuori, Kaarlo: Demokraattisen oikeusvaltion uhkakuvia, Lakimies 1/2014 s. 94–98.

Valtioneuvosto: Digitalisaatiolla tuottavuusloikka. Avoin kirje 12.6.2015, VM/1184/00.01.02.02/2015.

Valtioneuvosto: Digitalisaation edistämisen ohjelma 2020–2023, Toimintasuunnitelma 2021 VN/714/2020. 26.2.2021.

Valtiovarainministeriö: Muistio hallituksen strategiaistunnosta 29.1.2018, 1.5.2021.

Valtiovarainministeriö: Hankinta-Suomi toimenpideohjelman valmisteluryhmä: Suomen julkisten hankintojen tilannekuva. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:25 VN/10478/2019.

Valtiovarainministeriö: Sähköisen asioinnin ja viestinvälityksen toimintatavat -työryhmän loppuraportti: Yhtenäisillä toimintatavoilla digitaalisten palveluiden ensisijaisuuteen. Valtiovarainministeriö 2019.

Vainio, Niklas – Tarkka, Valpuri – Jaatinen, Tanja: Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:14.

Voutilainen, Tomi: Hyvä sähköinen hallinto, 2. painos. Edita Publishing Oy 2007.

Väätänen, Ulla: Oikein ja joutuisasti: joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Lakimiesliiton Kustannus 2011.

Widlak, Arjan – Peeters, Rik: Administrative errors and the burden of correction and consequence: how information technology exacerbates the consequences of bureaucratic mistakes for citizens. International Journal of Electronic Governance 1/2020.

Uutiset

Talouselämä: “Verottaja teki kymmeniätuhansia suomalaisia koskevan virheen – Sinulle jo luvattu veronpalautus voi muuttua”. 25.5.2021.

Helsingin Sanomat: ”Opaskoiraksi muutosten tielle”. 24.9.1995.

Internet

<https://digifinland.fi/toimintamme/>

<https://www.hankinnat.fi/sote-hankinta/liitteen-e-cpv-koodit>

<https://vm.fi/hankinta-suomi>

<https://tutkihankintoja.fi/>

<https://vm.fi/digipalvelujen-ensisijaisuus>

<https://vm.fi/digipalvelujen-tiekartta>

<https://vm.fi/sahkoiset-palvelut>